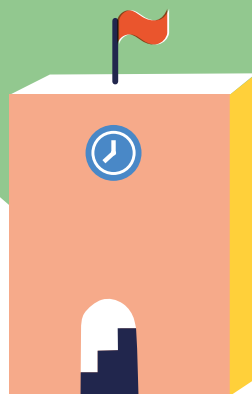




Kováts András
Soltész Béla
(szerk.)



VALAHOL OTTHON LENNI

MENEKÜLTEK TÁRSADALMI
BEILLESZKEDÉSE MAGYARORSZÁGON





Kováts András
Soltész Béla
(szerk.)

VALAHOL OTTHON LENNI

MENEKÜLTEK TÁRSADALMI
BEILLESZKEDÉSE MAGYARORSZÁGON

VALAHOL OTTHON LENNI

Menekültek társadalmi beilleszkedése Magyarországon

Kiadja a **Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület**.

A kiadásért felel a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület elnöke.

A kötet a NIEM – Nemzeti Integrációt Értékelő Mechanizmus elnevezésű, PL/2015/AMIF/SA azonosító-számú, az Európai Unió Menekültügyi Migrációs és Integrációs Alapja által támogatott nemzetközi kutatási és stratégiai projekt keretében készült el.

Szerkesztette:

KOVÁTS András – SOLTÉSZ Béla

Szöveggondozás:

BORBÁTH Péter

Grafika és tördelés:

THURY Lili

ISBN 978-615-81860-9-4 (print), ISBN 978-615-82134-0-0 (pdf)

A kötet letölthető a **www.forintegration.eu** és a **www.menedek.hu** weboldalakról.

A kötetben szereplő vélemények kizárólagos felelőssége a szerzőket terheli. Az Európai Bizottság, valamint a lengyel Belügy- és Közigazgatási Minisztérium nem vállal felelősséget az elemzés tartalmáért, illetve az azokban foglalt információk felhasználásáért.

A projekt az Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapjának (AMIF) lengyelországi nemzeti programja támogatásával valósul meg.

© Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, 2022.

Minden jog fenntartva. A kiadvány és részei a szerzői jog védelme alatt állnak.

Felhasználásuk csak a szerző(k) és a kiadó megnevezésével engedélyezett.

Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület

1066 Budapest, Ó utca 39.

www.menedek.hu



TARTALOMJEGYZÉK

Kováts András ELŐSZÓ	6. oldal
Soltész Béla – Vadas Vivien A MAGYARORSZÁGI MENEKÜLTINTEGRÁCIÓ JOGI ÉS POLITIKAI KERETEI	24. oldal
Németh Ádám A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK INTEGRÁCIÓJÁVAL KAPCSOLATOS ADATHIÁNY OKAI ÉS KEZELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON	52. oldal
Lakatos Zsombor EGZISZTENCIÁLIS BIZTONSÁG A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÜLŐK KÖRÉBEN – ELEMZÉS A NIEM INDIKÁTOROK ALAPJÁN A MENEDÉK EGYESÜLET ÜGYFÉLKÖRÉBEN	76. oldal
Németh Ádám A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK KAPCSOLATOS TÁRSADALMI ATTITÜDÖK VÁLTOZÁSA MAGYARORSZÁGON, EURÓPAI KITEKINTÉSBEN	110. oldal
Budai Boglárka NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK MUNKAERŐ- PIACI HELYZETÉNEK ALAKULÁSA A COVID-19 JÁRVÁNY IDEJÉN	142. oldal
Bognár Katalin – Hetzer Kata MILYEN A JÓ ISKOLA? NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT GYEREKEK ISKOLAI BEILLESZKEDÉSÉNEK TÁMOGATÁSA	164. oldal
Faludi Julianna – Lakatos Zsombor NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK FELSŐFOKÚ TANULMÁNYAINAK TÁMOGATÁSI LEHETŐSÉGEI	190. oldal
Pósfai Zsuzsanna – Szabó Linda A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK LAKHATÁSI HELYZETE MAGYARORSZÁGON	218. oldal
Tóth Judit AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS NEHÉZSÉGEI ÉS A NEMZETKÖZI VÉDELEMRE SZORULÓK	256. oldal

Kováts András



ELŐSZÓ

Mit értünk azon, hogy egy társadalom „integrált”? Mit jelent az, hogy egy egyén vagy egyének egy csoportja „beilleszkedik” a társadalomba? A társadalomtudományok, a politika és társadalompolitika fogalomhasználatában, és a közbeszédben is gyakran felbukkannak ezek a kérdések. A társadalmi integráció összetett, és időben is nehezen lehatárolható jelenség. A társadalomtudományok és a politika, szakpolitika fogalomhasználata sokféle lehet; egyaránt beszélhetünk a társadalom állapotáról és társadalmi folyamatokról, alkalmazhatjuk az integráció fogalmát a társadalom egészére, de beszélhetünk egyes társadalmi csoportok (vagy akár egyének) és egy nagyobb egység viszonyáról is.

Jelen kötet esetében ez utóbbiról van szó: menekültek – pontosabban nemzetközi védelemben részesült személyek – magyarországi helyzetét mutatja be, a társadalmi integráció fogalmának döntően szakpolitikai értelmezésén keresztül. A téma különösen fontos a hazai kontextusban: a menekültvédelmi rendszer az elmúlt években szinte teljesen leépült, és számos ponton nincs összhangban a nemzetközi és európai menekültügyi normákkal. A politikai diskurzus és a közbeszéd erősen menekültellenes, és ezek alapján könnyen kialakulhat az a kép, hogy menekültintegrációról – magyarországi összefüggésben – nem beszélhetünk. A kötet írásai ezt a képet árnyalják; rámutatnak, hogy a társadalmi beilleszkedésre vonatkozó szakmai kérdéseket fel lehet, és fel is kell tenni, és azokra értelmes, a leegyszerűsítő és manipulatív politikai nyilatkozatoknál megalapozottabb, megvitatásra és továbbgondolásra alkalmas válaszokat lehet adni. Bár a kötet egyértelműen kijelöli az elemzés fókuszát, további nehézségeket okoz az integráció normatív kereteinek kijelölése: mi a helyes, kívánatos, megvalósítható vagy épp elvárható, amikor arról gondolkozunk, hogy milyen hasonlóságokat és különbségeket találunk a menekültek és a többségi társadalom tagjai között, illetve amikor azt értékeljük, hogy a menekülteket célzó ágazati szakpolitikák és intézkedések (például a munkaerőpiaci, oktatási, lakhatási vagy egészségügyi programok és szolgáltatások) megfelelőek-e.

A kötet egy hat éven át tartó kutatási munka eredménye. A NIEM (Nemzeti Integrációt Értékelő Mechanizmus) projekt arra vállalkozott, hogy mérhető és kvantifikálható indikátorok segítségével írja le és értékelje tizennégy EU-tagállamban a nemzetközi védelmet élvezők társadalmi integrációjának alakulását. Összesen tizennégy szakpolitikai területen, több, mint százötven indikátor segítségével vizsgálhatjuk mindezt, és arra is lehetőség nyílik, hogy egy négyéves intervallum három időpontjában (2017, 2019, 2021) lássuk, hogy miként alakultak az egyes indikátorok: volt-e változás, és ha igen, milyen tartalmú és irányú. Az adatok alkalmasak arra is, hogy egyes országok, vagy országcsoportok integrációs rendszereit tipologizáljuk és összehasonlítsuk.

Elsőként annak vizsgálata történt meg, hogy az integrációt segítő intézkedések hogyan jelennek meg az általános társadalompolitikai rendszerekben. Van-e nemzeti integrációs stratégia, kedvezményezettjei-e a nemzetközi védelmet élvezők is a lakosság egészét érintő társadalompolitikai programoknak. A második terület a tartózkodási jogosultság, annak feltételei, és stabilitása; ez alapvető fontosságú a sikeres integráció szempontjából. A következő területhez a családegyesítés lehetősége, a támogatott családtagok köre, a jogosultsági feltételek tartoznak. Ezt követi az állampolgársághoz való hozzáférés. A következő szakpolitikai terület a lakhatás, majd a szakképzés és a foglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések következnek. Az indikátorok egy része az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést méri, ezt követi a társadalombiztosítás és szociális ellátások vizsgálata. Önálló szakpolitikai területként jelenik meg az oktatás, mind a jogosultságokat, mind pedig a tényleges hozzáférést, illetve az azt segítő programokat illetően. Releváns szakpolitikai terület még a nyelvtanulás és a társadalmi orientáció, itt a programok meglétét, tartalmát és a hozzáférés feltételeit mérik az indikátorok. A NIEM által vizsgált utolsó szakpolitikai terület a „hidak építése” címet kapta. Az ide tartozó indikátorok azt mérik, hogy milyen feltételeket és lehetőséget biztosítanak az integrációs politikák a nemzetközi védelmet élvező egyének és csoportok, valamint a többségi társadalom tagjai közötti kapcsolatteremtésre és párbeszédre.

Az egyes szakpolitikai területekhez tartozó indikátorokat rendezni lehet aszerint, hogy a szakpolitika megvalósításának mely szintjét mérik. Ideális esetben ezeken a szinteken egymással szoros összefüggésben lévő indikátorok találhatók, és az egyes szintek egymásból fakadnak, szigorú logikai sorrendet alkotva. Az első szinten a jogszabályi keret kialakítását mérő indikátorok találhatók. A második szint a szakpolitikát kijelölő intézményes, adminisztratív feltételeket vizsgálja. A következő szinthez tartozó indikátorok azt vizsgálják, hogy miként alakul mindennek a tényleges megvalósítása; milyen feltételekkel, milyen gyorsan, milyen könnyen elérhetően működik a gyakorlatban mindaz, amit a jogszabályok előírnak, és aminek a megvalósításáért különféle intézmények felelősek. Több indikátor méri az intézményrendszer egyes szereplői közötti együttműködés meglétét vagy éppen hiányát is. A következő szinthez tartozó indikátorok azt mérik, hogy vajon rendelkezésre állnak-e megbízható adatok, és folyik-e szisztematikus értékelés annak érdekében, hogy minél hatékonyabban valósuljanak meg a jogszabályokban foglalt és az intézményrendszer által kitűzött célok. A következő szint a végrehajtás pénzügyi és személyi feltételeinek megteremtését vizsgálja, költségvetési, és intézményi működési adatok alapján. Az utolsó – és egyben legáltalánosabb – szint az integrációs politikák

eredményeit vizsgálja az alapján, hogy miként alakul a szakpolitikai intézkedések által megcélzott egyének és csoportok szociális helyzete. Itt elsősorban társadalomstatistikai adatok alapján állnak elő az indikátorok.

És itt kezdődnek azok a problémák, amelyek miatt arra jutottak a kötet szerkesztői és szerzői, hogy az indikátorok összegyűjtésén és elemzésén túl szükség van egyes szakpolitikai területek mélyebb, esettanulmány jellegű, gyakran kvalitatív kutatási módszerekre támaszkodó elemzésére. A kutatás során ugyanis azzal szembesültünk, hogy a jogszabályi szint még meglehetősen jól adatolt, és az intézményes-adminisztratív szinten is többnyire sikerül megfelelő adatokat találnunk, a többi elemzési szinten egyre kevesebb a rendelkezésre álló adat, és ha van is, azok érvényessége és megbízhatósága erősen kérdéses. A kutatás során készült három összehasonlító elemzés¹ és két nemzeti jelentés² elég sokat foglalkozott ezzel a problémával, sőt egy önálló nemzetközi összehasonlító tanulmány³ is született az adathiányokról.

Jelen kötet tanulmányaiban a NIEM által előállított indikátorok az elemzések tágabb kontextusát alkotják. Az itt szereplő írások a nemzetközi kutatás szakterületi logikáját fenntartva kiegészítik és elmélyítik azokat az eredményeket és megállapításokat, amiket az indikátorok alapján készült nemzeti jelentések és nemzetközi összehasonlító elemzések tesznek. Az indikátorrendszer akkor alkalmas egy-egy szakpolitikai terület kellően árnyalt és részletes bemutatására, ha kvalitatív, a helyi folyamatokra érzékeny elemzésekkel egészül ki – ezek az írások elvégzik ezt a munkát. A szövegek úgy készültek, hogy önállóan is olvashatók legyenek, de szerkesztői szándék volt, hogy a kötet egésze is logikai egységet alkosson. A kötet első felében általánosabb elemzések mutatják be a nemzetközi védelmet élvező egyének és csoportok társadalmi integrációjának kontextusát, ezeket olyan tanulmányok követik, amelyek egy-egy konkrét szakpolitikai területet

1 Az összehasonlító elemzések az alábbiak: Wolffhardt, Alexander; Conte, Carmine; Huddleston, Thomas (2019): The European Benchmark for Refugee Integration: A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU countries. Baseline Report. Migration Policy Group and Institute of Public Affairs.

www.forintegration.eu/pl/pub/the-european-benchmark-for-refugee-integration/dnl/28

Wolffhardt, Alexander; Conte, Carmine; Huddleston, Thomas (2020): The European Benchmark for Refugee Integration: A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU countries. Evaluation 1: Comprehensive Report. Migration Policy Group and Institute of Public Affairs. www.forintegration.eu/pl/pub/the-european-benchmark-for-refugee-integration-evaluation-1-comprehensive-report/dnl/59

Wolffhardt, Alexander; Conte, Carmine; Yilmaz, Sinem (2022): The European Benchmark for Refugee Integration: A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU countries. Evaluation 2: Comprehensive Report. Migration Policy Group. www.forintegration.eu/pl/pub/the-european-benchmark-for-refugee-integration-evaluation-2-comprehensive-report/dnl/109

2 A magyarországi helyzetet az alábbi két elemzés mutatja be: Vadas, Vivien (évszám nélkül): Hungary National Report 2018. National Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in Hungary, 2017-19. (évszám és szerző nélkül)

3 A részletes elemzést lásd: Yilmaz, Sinem (2022): Data Gaps in Refugee Integration in Europe: A comparative assessment of data availability in 14 EU countries. Migration Policy Group.

mutatnak be. A kötet egyaránt szól azoknak, akik a menekültekről, menekültügyről általánosságban akarnak többet tudni, és azoknak, akik egy-egy konkrét szakterület (foglalkoztatás, oktatás, lakhatás, egészségügy) felől közelítenek a kérdéshez.

A nyitó tanulmányban Soltész Béla és Vadasi Vivien a rendszerváltás utáni magyar migrációs politika fejlődésének jogi és politikai kereteit tekinti át. Ezt Németh Ádám elemzése követi, a migrációs és menekültügyi kutatások során rendre előforduló adathiányok természetéről és lehetséges okairól. Lakatos Zsombor tanulmánya annak illusztrációja, hogy miként használhatunk kvalitatív és töredékes adatokat annak érdekében, hogy „kipótoljuk” a hiányzó részleteket, és mit tudhatunk meg a segítő szervezetektől és menekültügyi szakemberektől gyűjtött adatok elemzéséből. Az általános fókuszú tanulmányok sorát Németh Ádám elemzése zárja, amiben azt vizsgálja, hogy miként alakultak a menekültekkel és bevándorlókkal kapcsolatos társadalmi attitűdök az elmúlt években, rávilágítva arra, hogy az integráció alakulásának megértéséhez szükséges a többségi (befogadó) társadalom ismerete is.

A tematikus elemzések sorát Budai Boglárka tanulmánya nyitja, amiben a nemzetközi védelmet élvezők munkaerőpiaci helyzetének alakulását vizsgálja, nagy hangsúlyt fektetve a COVID-19 járvány feltételezett hatásaira. Ezt követően Bognár Katalin és Hetzer Kata írása foglalja össze és rendszerezi az elmúlt évtized tapasztalatait a nemzetközi védelemben részesített tanulók iskolai integrációjával kapcsolatban megvizsgálva, hogy mit lehet tenni annak érdekében, hogy a több szempontból is kiszolgáltatott helyzetű gyerekek könnyebben és sikeresebben férjenek hozzá a közoktatáshoz. Faludi Julianna és Lakatos Zsombor azt elemzi, hogy miként lehet a felsőoktatási programokat úgy alakítani, hogy a menekülteknek és más nemzetközi védelmet élvezőknek ne csak absztrakt joguk, hanem valós lehetőségük is legyen felsőfokú tanulmányok folytatására. A fenn tartható és biztonságos lakhatás az egyik legnagyobb probléma sokak számára, a menekülteket különösen erősen érinti a lakhatási szegénység és a hajléktalanná válás veszélye. Ezekről a problémákról és a megoldásukra született lakhatási programokról szól Pósfai Zsuzsanna és Szabó Linda tanulmánya. Az elemzések sorát Tóth Judit írása zárja, amiben a nemzetközi védelmet élvezők egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréseinek útvesztőiről olvashatunk. A tanulmány a kritikai elemzésen túl felvázolja egy egészségügyi protokoll lehetséges tartalmát is. A kötetben szereplő tanulmányokat megalapozó kutatástöbb, mint másfél évig tartott, az adatfelvétel zöme 2021-ben történt. A szövegek magját –

és egyben első változatait – a 2021 nyarán publikált szakpolitikai elemzések⁴ adták, amiket a szerzők részben a kötet szerkesztői, részben pedig a felkért szakmai lektorok irányítása alapján alakították azokká a tanulmányokká, amik a kötet fejezeteit alkotják.

A rendelkezésre álló hosszú idő nem csak előny lehet egy szakmai elemzés megírásakor, hanem néha hátrány is. A kötet megjelenésekor mind a magyar, mind pedig az európai menekültügy legfontosabb kérdése az Ukrajnában dúló háború elől elmenekült milliók befogadása, védelme és hosszabb vagy rövidebb távú társadalmi beilleszkedésük támogatása. A kézirat lezárásakor még nem lehetett tudni, hogy kitör-e a háború, mindnyájan abban bízunk, hogy az eskalálódó feszültség ellenére győz a józan ész és az emberség. Azóta tudjuk, hogy nem így lett. A szövegekben ennek ellenére nem esik szó a háború elől elmenekült, ideiglenes védelemben részesített emberek integrációjáról. Ennek elemzése már egy másik munka lesz.

A tanulmányok sem összességükben, sem külön-külön nem nyújtanak minden részletre kiterjedő képet a menekültintegráció magyarországi helyzetéről – nem is ilyen céllal íródtak. A szerzők többsége gyakorló menekültügyi szakember, akik az őket aktuálisan foglalkoztató problémák bemutatásához a szakirodalmi elemzésen és elsődleges adatgyűjtésen túl személyes, megélt tapasztalataikra is támaszkodnak. Bár mozaikos és helyenként töredezett a kép, a nemzetközi védelmet élvezők társadalmi beilleszkedésének alakulásáról nem született az elmúlt egy évtizedben ennél átfogóbb és informatívabb elemzés. A kötet tanulmányai kiválóan alkalmasak a NIEM szakpolitikai indikátorai által felrajzolt absztrakt, és hiányos tudásunk kiegészítésére, kontextualizálására és illusztrálására. Remélem, hogy a szövegek közül minél több válik hivatkozási vagy vitaalappá az előttünk álló évek szakmai diskurzusaiban.

4 Kovács András – Soltész Béla (sorozatszerk.) (2021): Nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi integrációja Magyarországon – NIEM Szakpolitikai Elemzések. A sorozatban megjelent elemzések: 1. Németh Ádám: Az adathiányok kezelésének és értelmezésének lehetőségei a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi beilleszkedésének vizsgálata során; 2. Nagy-Nádasdi Anita Rozália – Kiszolgáltatottság és diszkrimináció a nemzetközi védelemben részesített személyek foglalkoztatása során; 3. Budai Boglárka: Nemzetközi védelemben részesített személyek munkaerőpiaci helyzetének változása a Covid-19 járvány nyomán; 4. Pósfai Zsuzsanna – Szabó Linda: Szakpolitikai elemzés és javaslat a nemzetközi védelemben részesített személyek lakhatásának javítására; 5. Tóth Judit: Az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés problémái nemzetközi védelemben részesített személyek esetében – elemzés és javaslatok; 6. Sos Sára: Erőforrások és stratégiák a nemzetközi védelemben részesített muszlim nők sikeres társadalmi beilleszkedésében; 7. Bognár Katalin – Hetzer Kata: Nemzetközi védelemben részesített tanulók iskolai integrációjának módszertana; 8. Faludi Julianna – Lakatos Zsombor: Nemzetközi védelemben részesített személyek felsőfokú tanulmányainak támogatási lehetőségei; 9. Németh Ádám: A menekültekkel kapcsolatos társadalmi attitűdök alakulása Magyarországon; 10. Gerő Márton: Önszorgó menekültek? A nemzetközi védelemben részesülők és bevándorló háttérű csoportok részvétele az integrációs folyamatban. Kiadja a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, elérhető: www.menedek.hu/hirek/niem-szakpolitikai-elemzesek.

A MIGRÁCIÓ CSOPORTOSÍTÁSI
LEHETŐSÉGEI



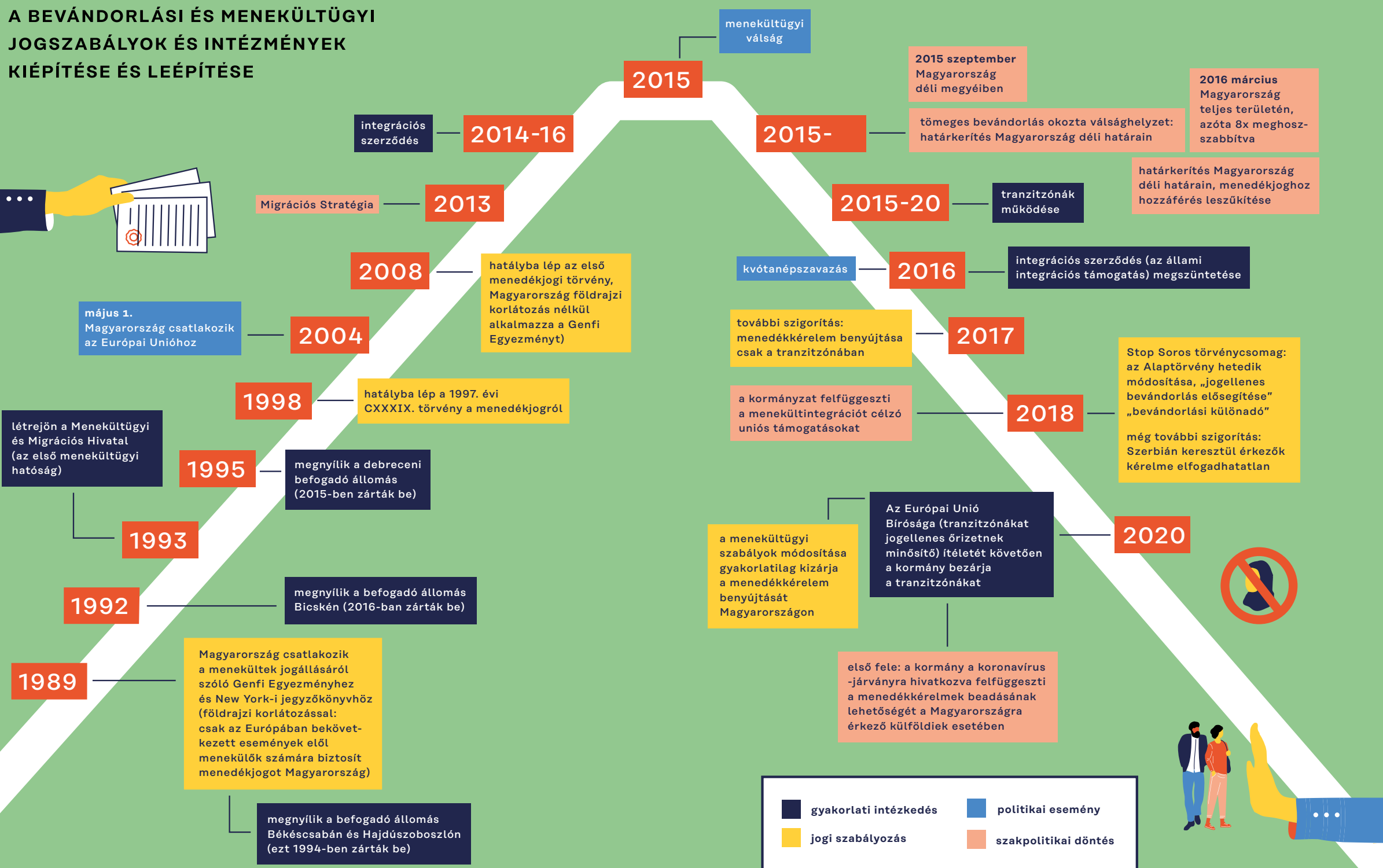
TARTÓZKODÁS JOGSZERŰSÉGE SZERINT



TARTÓZKODÁS SZÁNDÉK SZERINT



A BEVÁNDORLÁSI ÉS MENEKÜLTÜGYI JOGSZABÁLYOK ÉS INTÉZMÉNYEK KIÉPÍTÉSE ÉS LEÉPÍTÉSE



gyakorlati intézkedés	politikai esemény
jogi szabályozás	szakpolitikai döntés



A MENEKÜLTINTEGRÁCIÓ FŐBB CÉLKITŰZÉSEI MAGYARORSZÁG MIGRÁCIÓS STRATÉGIÁJA (2013) ALAPJÁN



INTEGRÁCIÓS STRATÉGIA MEGALKOTÁSA

- Felelős minisztérium kijelölése
- Integrációs Fórum létrehozása
- Közigazgatásban dolgozók kapacitásfejlesztése a stratégiai célok kapcsán



INTERKULTURÁLIS NEVELÉS ERŐSÍTÉSE

- Iskolai szükségletfelmérés
- Felzárkóztató programok indítása menekült diákoknak
- Pedagógusok módszertani képzése



FELSŐ- ÉS FELNŐTTOKTATÁS TÁMOGATÁSA

- Menekülteknek magyar nyelvi képzés biztosítása
- Felsőoktatásban tanuló menekültek pályaaorientációja
- Menekültek külföldön szerzett képesítései elismerése



MUNKAERŐ-PIACI BEILLESZKEDÉS ELŐSEGÍTÉSE

- Szabályozott szakmákhoz való hozzáférés elősegítése menekültek számára
- Speciális támogatási programok, szaktanácsadás menekültek számára
- Foglalkoztatási szolgálatoknál és képző intézményekben dolgozók képzése



LAKHATÁS TÁMOGATÁSA

- Lakhatási program kidolgozása menekültek számára
- Menekültek krízisellátásának megszervezése
- Menekültek intézményi elhelyezésének segítése



SÉRÜLÉKENY CSOPORTOK CÉLZOTT SEGÍTÉSE

- Céltzott segítségnyújtás idős, fogyatékos vagy más okból sérülékeny menekültek számára
- Kísérő nélküli kiskorúak és utógondozottak támogatása
- Sérülékeny menekültekkel dolgozó szakemberek képzése



TÁRSADALMI PÁRBESZÉD KIALAKÍTÁSA

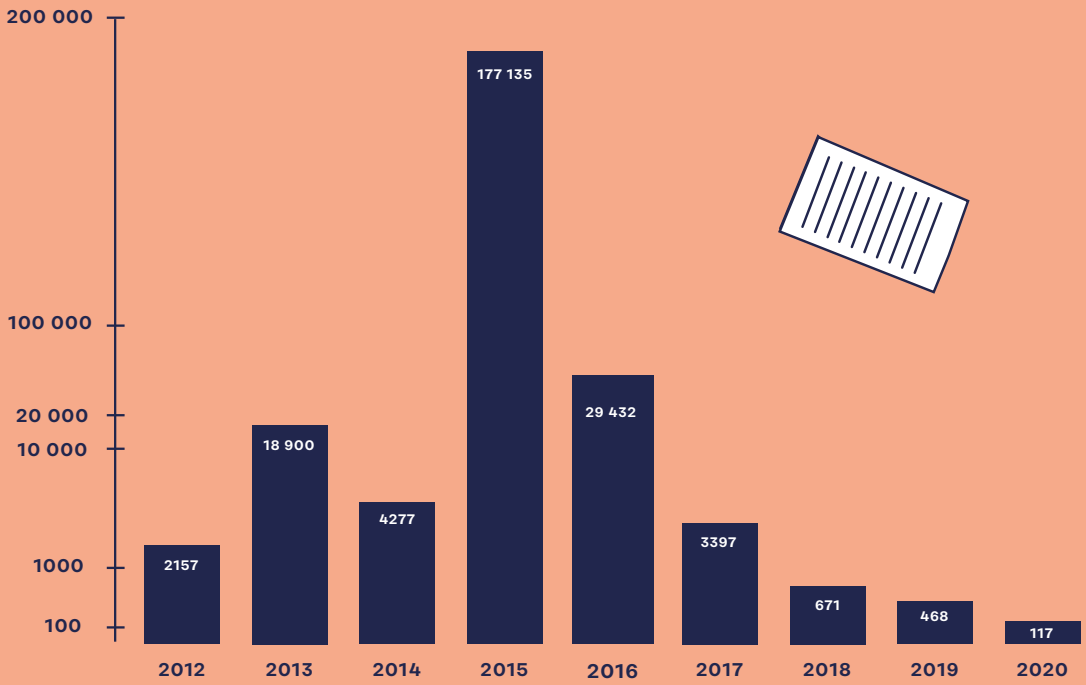
- Menekültek önszerveződésének elősegítése
- Diszkrimináció-csökkentő, befogadást segítő programok indítása
- Menekülteket segítő önkéntesek, szervezetek támogatása



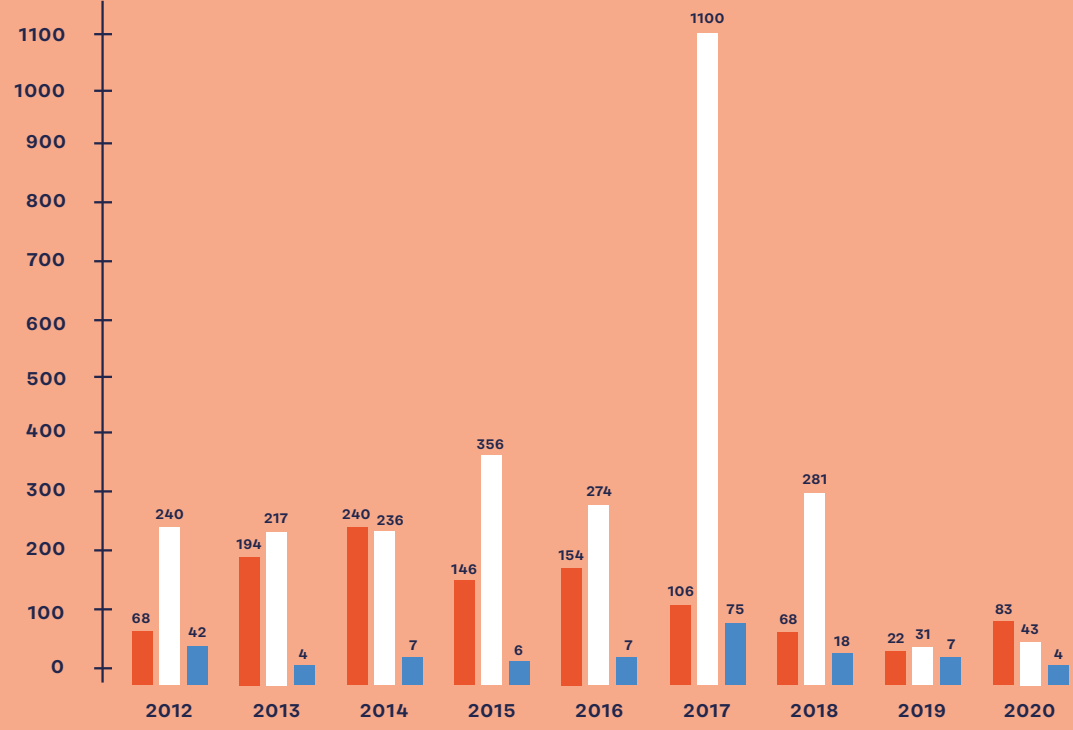
A Migrációs Stratégia kilenc általános és negyvenegy részletes célkitűzést sorol fel a Magyarországon élő összes külföldre vonatkozóan. Ez az ábra ezekből a nemzetközi védelemben részesítettek szempontjából releváns célkitűzésekre fókuszál és egyszerűsítve mutatja be azokat.

MENEDÉKKÉRELMEK ÉS MEGÍTÉLT
STÁTUSZOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

MENEDÉKKÉRELMEK
SZÁMA EGY ÉVBEN



MEGÍTÉLT STÁTUSZOK
SZÁMA EGY ÉVBEN

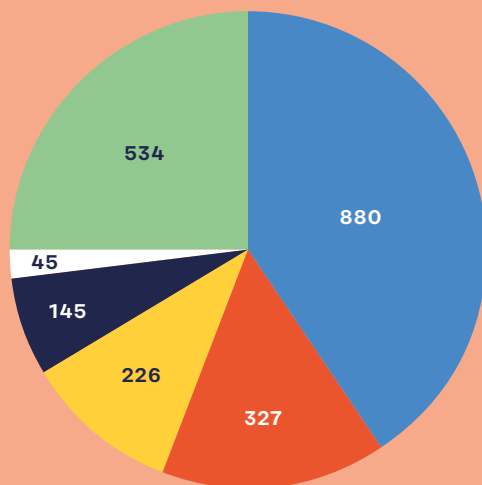


- MENEKÜLT
- OLTALMAZOTT
- BEFOGADOTT

KÉRELMEZŐK ÁLLAMPOLGÁRSÁG
SZERINTI MEGOSZLÁSA

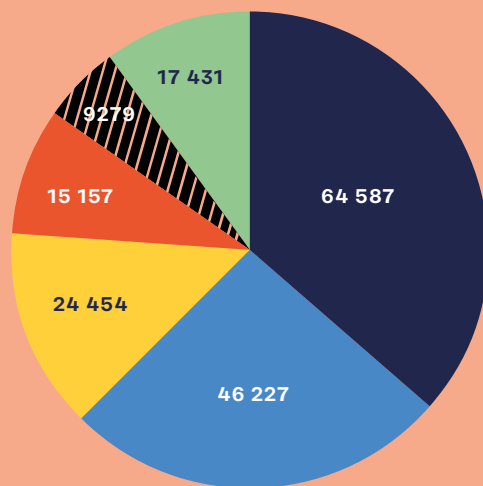
2012

2157 fő



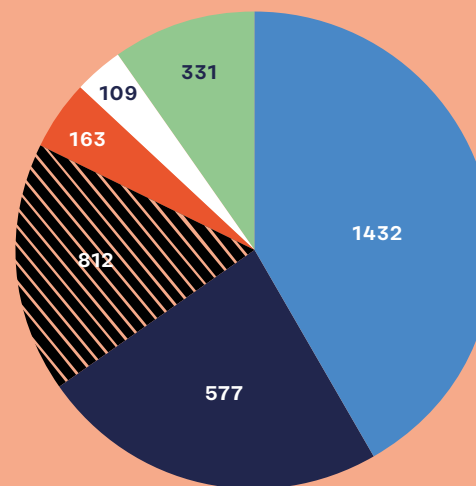
2015

177 135 fő



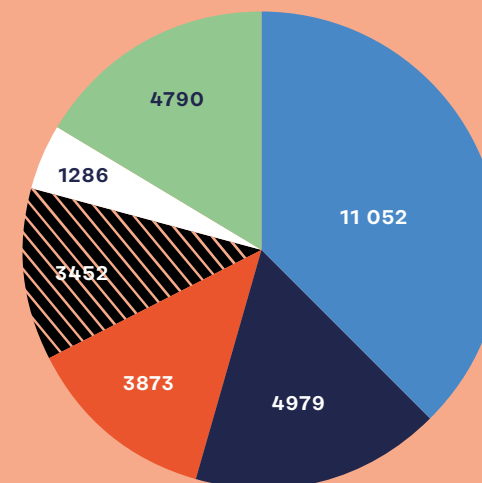
2016

29 432 fő



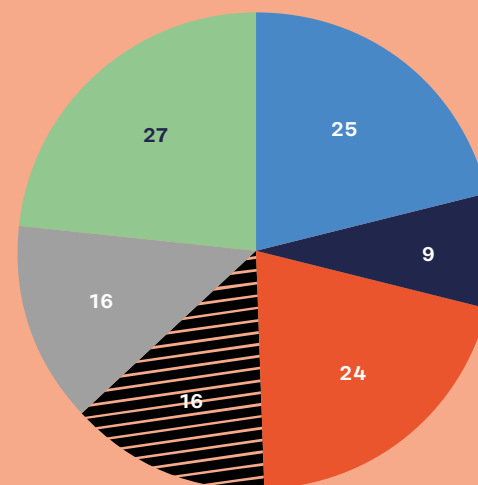
2017

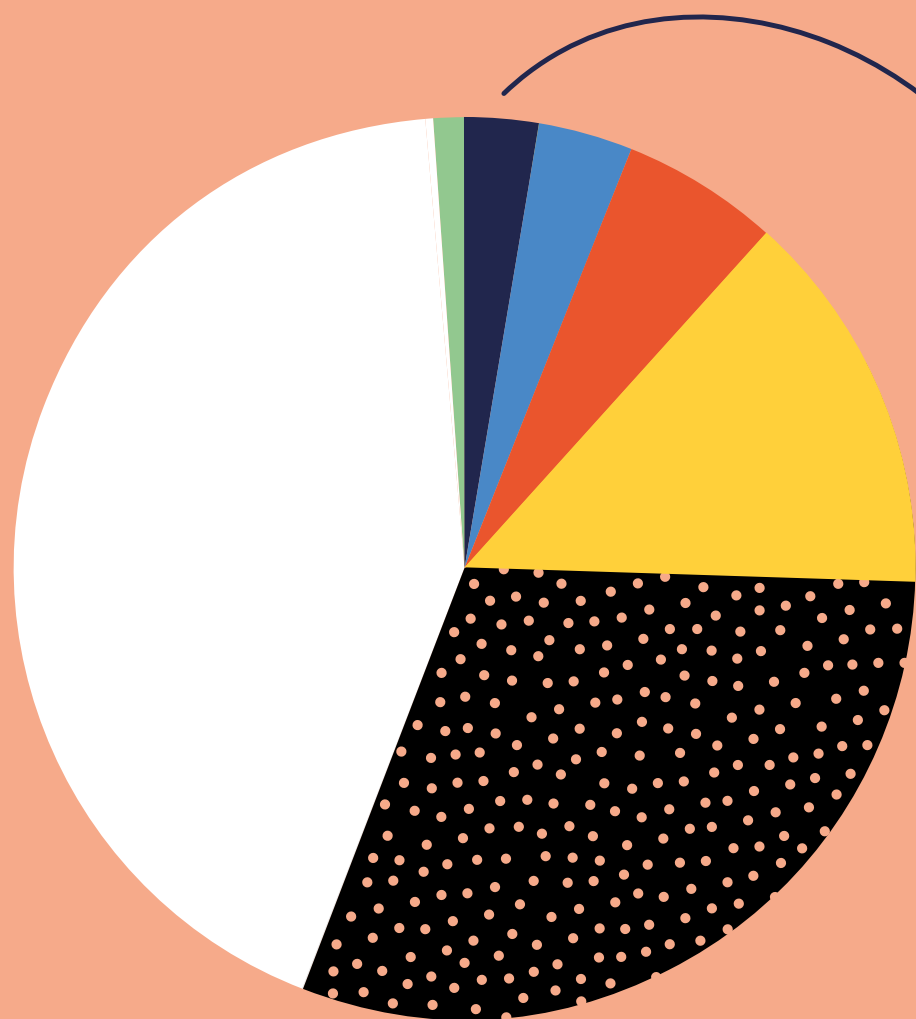
3424 fő



2020

117 fő





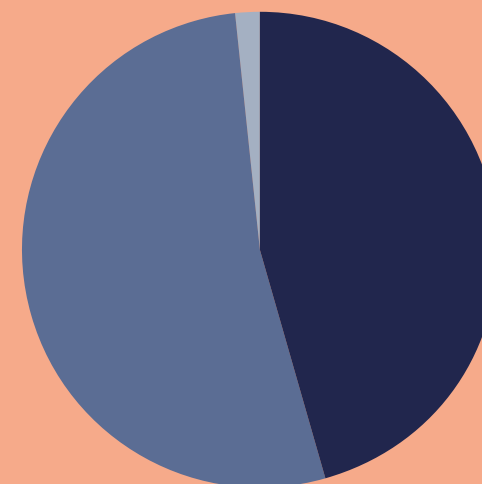
- Bevándorlási, letelepedési engedély (59 481 fő)
- Tartózkodási engedély (130 214 fő)
- Nemzetközi védelemben részesített (3302 fő)
- Regisztrációs igazolás (145 821 fő)
- Állandó tartózkodási kártya (13 589 fő)

- Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja (4501 fő)
- EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja (880 fő)

**NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN
RÉSZESÍTETTEK SZÁMA AZ ÖSSZES
MAGYARORSZÁGON ÉLŐ KÜLFÖLDI
SZÁMÁHOZ VISZONYÍTVA**

**NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN
RÉSZESÍTETTEK ÖSSZESEN:**

3302 fő



- Menekültként személyi igazolvánnyal rendelkező (1511 fő)
- Oltalmazottként személyi igazolvánnyal rendelkező (1741 fő)
- Befogadott (50 fő)



Soltész Béla Vadasi Vivien



A MAGYARORSZÁGI MENEKÜLTINTEGRÁCIÓ JOGI ÉS POLITIKAI KERETEI

1. Bevezetés

A bevándorlással kapcsolatos jogi szabályozás és szakpolitika-alkotás egyrészt az országba való belépés és az itt-tartózkodás feltételrendszerére, másrészt a már az országban tartózkodók társadalmi integrációjának színtereire összpontosít. Magyarországon a rendszerváltás óta mind a jogi, mind a szakpolitikai fókusz a belépéshez és tartózkodáshoz kapcsolódó szabályozáson volt, míg a bevándorlók társadalmi integrációjára jóval kevesebb figyelmet fordított a mindenkori kormányzat.

2015 óta gyakoriak a „bevándorlásellenes” szövegek a magyar kormány retorikájában.⁵ Elemzésünk egyik fő állítása, hogy ennek ellenére a magyar kormány nem általánosságban „bevándorlásellenes”, hanem nagyon differenciált migrációs politikát⁶ folytat, amely egyes csoportokkal szemben ellenséges, másokkal semleges, megint másokkal pedig kifejezetten nagylelkű. Egy korábbi történelmi korszak elhíresült kategóriáit felidézve: tilt, tűr és támogat.

Az egyes csoportok meghatározása elvégezhető a hazai, EU-s és nemzetközi jogi különbségtételek alapján, amelyek öt, jól körülhatárolható csoportra osztják a Magyarországon jogszerűen tartózkodó külföldieket:

- Uniós (pontosabban EGT-állam) polgárookra és családtagjaikra, akik szabadon tartózkodhatnak, dolgozhatnak, tanulhatnak stb. az ország területén. Ezen jogok az uniós joganyag magyarországi alkalmazása, Magyarország EU-s csatlakozása óta illetik meg minden EU-tagállam (illetve az Európai Gazdasági Térség és Svájc) polgárait és családtagjaikat.
- Harmadik országbeliekre⁷, akik különféle célú tartózkodási vagy letelepedési engedélyek birtokában tartózkodhatnak az országban. Jogaik a tevékenységükhöz (például munkavállalás) vagy magyar állampolgárhoz fűződő családi kapcsolatukhoz kötődnek, a magyar hatóságok nemzeti hatáskörben eljárva adják ki az engedélyüket.⁸

5 A diskurzus elemeivel kapcsolatosan lásd: Bocskor, Ákos (2018): Anti-Immigration Discourses in Hungary during the 'Crisis' Year: The Orbán Government's 'National Consultation' Campaign of 2015. *Sociology*, Vol 52, Issue 3, 2018, 551-568. Elérhető: www.journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0038038518762081

6 Bár a „migráció” szó értelme a ki- és bevándorlást is lefedi, elemzésünkben a „migrációs politika” kifejezést csak a Magyarországra érkezőkkel kapcsolatban használjuk, az innen elvándorlókkal kapcsolatban nem.

7 Kivéve azokat a harmadik országbelieket, akiknek a tartózkodási jogcíme az előző pontban említett módon, EGT-tagállam állampolgárságával rendelkező családtagjukhoz kötődik.

8 A nemzeti hatáskörben alkalmazott szabályok egy része ugyanakkor az uniós szabályokon alapul.

- Menedékkérőkre, akik a nemzetközi menekültjog részét képező nemzetközi szerződések (az 1951. évi Genfi Egyezmény és az 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyv, valamint az 1950-ben kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye) és az uniós jog alapján kérelmeznek nemzetközi védelmet.
- Nemzetközi védelemben részesítettek, akik a nemzetközi és uniós jog alapján, de a magyar hatóságok eljárásának eredményeként kaptak menekültként, oltalmazotti vagy befogadotti státuszt.
- Mindezek mellett 2011 óta az egyszerűsített honosítás jogintézményével a külföldi születésű, külföldön élő személyek magyar állampolgárságot szerezhetnek, ha magyarországi felmenőkkel és valamilyen szintű magyar nyelvtudással rendelkeznek. Így nem ritka, hogy külföldi születésű, Magyarországot nem ismerő emberek magyar állampolgárként érkeznek meg az országba.⁹

Az öt közül egyetlen csoport, a nemzetközi védelmet kérelmezők (menedékkérők) irányában vált ténylegesen „ellenségessé” a magyar kormány politikája. Az ő belépésüket nehezítő, majd de facto megakadályozó kormányzati politika, a 2015 óta megfigyelhető erőteljes „bevándorlásellenesség” azonban a többi, már Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgár belépését és tartózkodását nem érintette. Az EGT-állampolgárokkal és a tartózkodási és letelepedési engedélyekkel rendelkezők többségével, illetve a korábban nemzetközi védelemben részesítettekkel kapcsolatban megmaradt a „semleges” attitűd¹⁰, míg a magyar felmenőkkel bíró, egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerző személyek, illetve a harmadik országbeliek közül kiemelt egyes kisebb csoportok (letelepedési kötvényeket vásárlók, Stipendium Hungaricum ösztöndíjjal az országban tanulók, valamint egyedi kormányzati döntések alapján Venezuelából, Pakisztánból és Afganisztánból érkezett személyek) esetében a magyar kormány kifejezetten „nagyilelkű”.

Noha valamilyen szinten minden külföldinek szüksége van segítségnyújtásra ahhoz, hogy egy általuk nem ismert ország társadalmába beilleszkedjen, a „bevándorlás” fogalmának rendszeresen negatív előjelű kormányzati értelmezésének árnyékában a magyar állam a külföldiek társadalmi integrációját célzó szakpolitikából teljességgel kivonult. Épp ezért elemzésünk másik fő állítása az, hogy míg a belépés és tartózkodás feltételrend-

szere tekintetében a magyar kormányzati politika „háromosztatú”, vagyis a különböző csoportok irányába a már említett „ellenségessé”, „semleges” vagy „nagyilelkű” politikát folytatja, addig az integrációs politika tekintetében ilyen distinkció nincs: Magyarországon gyakorlatilag megszűnt a külföldiek integrációjával kapcsolatos állami szerepvállalás, és bármiféle ilyen jellegű tevékenységet már csak a nem-kormányzati szereplők – elsősorban a civil szervezetek – folytatnak.¹¹

A NIEM projekt¹² keretében összegyűjtött indikátorok értékei egyértelműen megmutatják, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációjával kapcsolatban semmiféle hivatalos szakpolitikai tevékenység nem zajlik Magyarországon. A kormányzat viszont még azon csoportokat sem támogatja magyarországi beilleszkedésükben, amelyek belépésével és tartózkodásával kapcsolatban egyébként „semleges” vagy „nagyilelkű”. A számukra biztosított jogosultságok és szociális juttatások nem külföldi mivoltukhoz, hanem a tevékenységükhöz (munkavállalás, tanulás stb.) vagy családi viszonyaikhoz kapcsolódnak, mivel ezek alapján tudnak csatlakozni bármilyen ellátórendszerhez. A kormányzat az integráció feladatát és költségeit így a munkáltatókra, az iskolákra, a családokra és a civil szervezetekre hárítja.

E kötet fő témáját, a menekültek (pontosabban a nemzetközi védelemben részesítettek) magyarországi integrációját tehát ez az elemzés a következőképpen helyezi kontextusba. A magyar migrációs politika rendszerváltás utáni történetét röviden összefoglalva felvázoljuk, hogy az egyes bevándorló csoportokkal kapcsolatos „háromosztatú” kormányzati attitűd hogyan és miért alakult ki, és mi jellemzi a „semleges” és a „nagyilelkű” migrációs politikát. Ezután részletesen bemutatjuk az „ellenségessé” kormányzati politika kialakulását, és ezzel kapcsolatosan a menekültek (és más külföldiek) integrációját elősegítő kezdetleges, de már működőképes hazai intézményrendszer leépítését. Ezt követően megvizsgáljuk, hogy ebben az ellentmondásos szakpolitikai térben milyen aktorok és milyen tevékenységek azonosíthatóak be. Végül pedig röviden, e kötet más fejezeteire utalva megfogalmazunk egy, a menekültintegrációs szakpolitikák újjáépítésére vonatkozó javaslatot. Elemzésünk nagyban épít a NIEM projekt keretein belül elkészült, Vadasi Vivien által írt „Country report Hungary: Evaluation 1” c. elemzésre¹³, azonban számos ponton bővíti és alaposabban kifejti annak következtetéseit.

⁹ Részletesebb áttekintésért lásd: Tóth, Judit (2016): *Migration Law in Hungary*. 2nd Edition. Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International.

¹⁰ Különbségtételre azonban akadt példa: a koronavírus-járványhoz kötődően a magyar és a külföldi állampolgárok ellátását és oltását differenciáltnak kezelte a kormányzat.

¹¹ NIEM Country report Hungary: Evaluation 1 (2021). Elérhető: www.forintegration.eu

¹² NIEM (2021), i. m.

¹³ NIEM (2021), i. m.

2. A „háromosztatú” magyar migrációs politika kialakulása

2.1. Igazodás az uniós jogi keretekhez

Az államszocializmus időszakában (1949-1989) Magyarországon a ki- és bevándorlás erősen korlátozott volt. A rendszerváltás nyomán indult meg a demokratikus kereteknek megfelelő, a külföldre utazást és kivándorlást semmilyen szempontból nem korlátozó, a bevándorlást pedig a nemzetközi és európai jogi normák mentén szabályozó norma-rendszer kiépítése. A vasfüggöny lebontása, a romániai diktatúra végnapjai, majd pedig a délszláv háború kitörése nyomán jelentős számú, részben magyar etnikumú menekülő érkezett hosszabb-rövidebb időre Magyarországra. Az 1990-es évek elején Magyarországnak emellett még számos más, az államszocialista időkből megmaradt vízummentességi egyezménye volt érvényben, amivel főként közel-keletiek és kínaiak éltek, amíg Magyarország vízumkötelezettséget nem léptetett életbe országukkal szemben.¹⁴

Az 1990-es éveket a migrációval kapcsolatos jogi és intézményi keretek megszilárdulása jellemezte. A legfontosabb mérföldkövek között kell említeni az 1993. évi LV. törvényt a magyar állampolgárságról, az 1993. évi LXXXVI. törvényt a külföldiek beutazásáról, illetve az 1997. évi CXXXIX. törvényt a menedéjogról, amely a Genfi Egyezmény teljeskörű alkalmazását biztosította.¹⁵ Kialakult a menekültügyi intézményrendszer is, befogadó állomások létesültek (például Békéscsabán, Debrecenben, Bicskén), 2000-ben pedig megalakult a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), a mai Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jogelődje.

Ahogy közeledett az ország csatlakozása az Európai Unióhoz, szükségessé vált a migrációt szabályozó törvények átalakítása, egyrészt, hogy biztosíthassák az uniós állampolgárok szabad mozgását, másrészt, hogy a gördülékeny átvétel érdekében közelítsenek az Európai Unió joganyagához. Erről elsőként a 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról rendelkezett, majd a schengeni térséghez való csatlakozással párhuzamosan¹⁶ léptek hatályba a ma is hatályos törvények: a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról

és tartózkodásáról; a 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról; illetve a 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.¹⁷

A 2004-es uniós csatlakozástól kezdve a magyar migrációs és menekültügyi intézményrendszer már EU-s támogatásban is részesült¹⁸. A 2014-2020-as többéves pénzügyi keret (MFF) által elérhetővé tett, a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapnál (MMIA, angol rövidítéssel: AMIF) megpályázható források lehívásához a Belügyminisztérium 2013-ban elkészítette a Magyarország Migrációs Stratégiája a 2014-2020 közötti időszakra című dokumentumot, amelynek egy fejezete előirányozta egy Integrációs Stratégia megalkotását is. Az EU-s szakpolitikai célokkal összhangban álló dokumentum alapján a 2020-ig tartó időszakban szakértők és érintettek bevonásával ki kellett volna dolgozni a köz- és felsőoktatási intézményekben tanuló menekültek oktatásba bekapcsolódását elősegítő programokat, a menekültek munkaerő-piaci beilleszkedését támogató programokat és képzéseket, lakhatási támogatásokat, társadalmi tudatosságnövelő programokat és más, a menekültek integrációját segítő szakpolitikai eszközöket. Ezen célok elérésére a Stratégia a 2014-2020-as finanszírozási ciklusra négy és félmilliárd forintot biztosított az Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapjából (MMIA) – a Magyarország számára lehívható források 41%-át.¹⁹

Fontos lépés volt a menekültintegráció szakmai gyakorlatát keretbe foglaló, ún. „integrációs szerződés” kialakítása. A korábban elérhető különféle támogatásokat²⁰ 2014. január 1-től egy olyan típusszerződés alá rendezte a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, amelyet az érintett menekült vagy oltalmazott aláírt, és amely alapján a BÁH két éven át folyósított számára anyagi támogatást, illetve egy családsegítő szolgálat vagy egy civil szervezet közreműködésével szociális segítségnyújtásban is részesítette.²¹ Ez a gyakorlat ugyan rendelkezett hibákkal (például a kijelölt családsegítő szolgálatoknál nem mindig állt rendelkezésre a szükséges kapacitás, speciális szak- és nyelvtudás), egyes családsegítő szolgálatok és civil szervezetek képesek voltak megfelelő segítséget nyújtani a menekülteknek és oltalmazottaknak, és elkezdett kialakulni egy olyan

17 Gödri et al. (2014), i. m, 13-17. o; Nagy Boldizsár (2012): A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Budapest: Gondolat.

18 Egyes előcsatlakozási alapok, például a PHARE, már 2004 előtt is elérhetőek voltak Magyarország számára.

19 Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum (a továbbiakban: Migrációs Stratégia). Elérhető itt: www.belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf

20 Ezeket a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 32. §-a, valamint a törvény végrehajtásáról rendelkező 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet V. fejezete sorolta fel.

21 Az Integrációs szerződés mintája elérhető itt: www.bmbah.hu/jomla/images/formanyomtatványok/Integr%C3%A1ci%C3%B3s_Szerz%C5%91d%C3%A9s-f.pdf

14 Gödri, Irén – Soltész, Béla – Bodacz-Nagy, Boróka (2014): Immigration or emigration country? Migration trends and their socio-economic background in Hungary: A longer-term historical perspective. *Working Papers on Population, Family and Welfare*, No. 19. Budapest: Hungarian Demographic Research Institute, 26-28. o.

15 A Genfi Egyezmény Európára vonatkozó földrajzi korlátozását az Országgyűlés határozata vonta vissza 1997-ben, a menekültügyi törvény elfogadásával egyidőben.

16 A schengeni térséghez 2007 decemberében csatlakozott Magyarország, a törvények 2008. január 1-jén léptek hatályba.

szakmai hálózat, amely egy jóval professzionálisabb integrációs rendszer alapjává válhatott volna, ha 2016-ban meg nem szünteti a kormány.²² Az integrációs szerződésen túli rendszerszintű megközelítés ugyanakkor ebben az időszakban is hiányzott. Jogszabály²³ rögzíti, hogy a menekülteket a magyar állampolgárok jogai illetik meg (törvény vagy kormányrendelet ellenkező rendelkezése hiányában), és kötelezettségei terhelik. illetve az oltalmazottakat a menekültek jogai illetik meg. A magyar állampolgárokkal azonos bánásmódot kifejezetten rögzítette számos ágazati jogszabály²⁴, de elmaradt a stratégiai megközelítés, hogy a menekültintegrációt általánosan alkalmazzák a szakpolitikákban.

2.2. „Semleges”, „nagylelkű” és „ellenséges” elemek hármasa a 2010-es években

A 2010-es évek közepére tehát Magyarországon kiépült egy olyan migrációs jogi és intézményrendszer, amely a legfontosabb uniós és nemzetközi jogi normákkal, szakpolitikai törekvésekkel nagyrészt összhangban volt. Összességében azonban a rendszerváltás utáni huszonöt évben nem mutatkozott lényeges kormányzati aktivitás a migrációs politika aktív alakítására, kivéve, ha határon túli magyarokat érintett (esetükben mindvégig jelen volt a preferenciális elbánás a letelepedési, honosítási és családegyesítési eljárások során). Magyarországon a migráció és menekültügy általában nem került a közérdeklődés homlokterébe, a magyar migrációs politika nagyjából „semlegesnek” volt mondható. Az EGT-állampolgárok szabadon dolgozhattak, tanulhattak Magyarországon. A menekültügyi rendszer kielégítően működött, és létezett egy kezdetleges, de formálódó menekültintegrációs struktúra is. A harmadik országbeliekre vonatkozó uniós szabályozást Magyarország nagyrészt betartotta, de nem toborzott aktívan vendégmunkásokat.²⁵

A „semleges” attitűd hátterében alighanem az állt, hogy mind a kormányzat, mind a magyar társadalom, mind pedig a Magyarországra érkező külföldiek körében az elsődleges percepció az volt, hogy Magyarországon a Nyugat-Európához viszonyítva alacsony

22 Szabó Attila (2016): A Menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabály-változásokról. *Fundamentum*, 2016/2-4. sz., 107-112. o.

Elérhető: www.epa.oszk.hu/02300/02334/00071/pdf/EPA02334_fundamentum_2016_02-04_107-112.pdf

23 A menedéjgról szóló 2007. évi LXXX. törvény 10., illetve 17. §§

24 például a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény, a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény stb.

25 Gödri et al. (2014), i. m., 26-28. o

életszínvonal miatt nem várható, hogy nagy létszámú bevándorló közösség alakulna ki. A menekültügyi rendszer fejlesztésének határt szabott, hogy a kérelmezők jelentős része elhagyta az országot, mielőtt a menekültügyi eljárás befejeződött volna.²⁶

Problémát okozott azonban, hogy a határon túli magyarsággal kapcsolatos, az 1990-es években kialakult preferenciális bánásmódnak Magyarország EU-csatlakozása korlátokat szabott. Bár a nemzeti vízum és a letelepedési engedély kiadása nemzeti hatáskörben maradt, az ukrainai, romániai, szerbiai és horvátországi magyarság, illetve az Európán kívüli (emigráns) magyar diaszpóra számára a belépési és tartózkodási feltételek szigorodtak. A Magyarok Világszövetségének javaslata alapján az érintetteknek megítélt kettős állampolgárság szolgált volna a probléma megoldásaként, azonban az erről szóló 2004-es ügydöntő népszavazás nem lett eredményes.²⁷ Az MSZP és az SZDSZ a javaslat ellen, a jobboldali pártok pedig a javaslat mellett kampányoltak²⁸, így 2010-ben, amikor a Fidesz-KDNP alakított kormányt, az első szimbolikus lépések egyike volt a 2004-es javaslat alapján az 1993-as állampolgársági törvény módosítása, és az egyszerűsített honosítás jogintézményének bevezetése azoknak is, akik nem éltek Magyarországon.²⁹

Ez utóbbi döntéssel vette kezdetét az a szakpolitikai tevékenységsorozat, amit „nagy-lelkű” migrációs politikának nevezhetünk. Noha az egyszerűsített honosítás nem irányozta elő az új magyar állampolgárok Magyarországra költözését, migrációs szempontból ez az érintett csoportok bevándorlásának teljes liberalizációjaként értelmezhető. A rendelkezés óta eltelt tizenegy évben körülbelül 1,1 millió ember kapott egyszerűsített honosítással magyar állampolgárságot, migrációs mozgásuk azonban nehezen követhető nyomon, mivel Magyarországra belépve vagy az országban tartózkodva magyar állampolgárként jelennek meg a nyilvántartásokban és statisztikákban.³⁰

26 NIEM (2021), i. m.

27 Halász Iván (2004): A kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze? *Regio*, 15.évf. (2004.) 4.sz., 18-35. o. Elérhető: www.efolyoirat.oszk.hu/00000/00036/00056/pdf/18-35.pdf

28 Az MSZP-SZDSZ kormány ugyanakkor elismerte a határon túli magyarok honosításával kapcsolatos preferenciális bánásmód szükségességét, ezt a Magyarországon élő magyar felmenőkkel rendelkezők számára biztosította. A 2005. évi XLVI. törvény módosította a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvényt. E módosító törvény 1. § (3) bek. értelmében „(...) meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – kedvezményesen honosítható az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki Magyarországon lakik és felmenője magyar állampolgár volt.”

29 Király András (2010): Elfogadták a kettős állampolgárságot. *Index*, 2010. május 26. Elérhető: www.index.hu/belfold/2010/05/26/elfogadtak_a_kettos_allampolgarsagot

30 Domokos Erika (2021): Ez a tömeges bevándorlás Magyarországon? *Napi.hu*, 2021. július 29. Elérhető: www.napi.hu/magyar-gazdasag/migracio-bevandorlas-munkavallasi-engedely-vendegmunkas-honositas.733752.html

További „nagylelkű” intézkedés volt a Letelepedési Magyar Államkötvény bevezetése, amely alapján a kormányzat 2013-tól az erre kiválasztott cégektől legalább 250 (2015 januárjától 300) ezer eurónyi kötvényt vásárló harmadik országbeliek és családtagjaik számára nyújtott letelepedési engedélyt Magyarországon. A rendszer – pénzügyi és nemzetbiztonsági átláthatatlansága miatt – éles bírálatok tárgyává vált, így 2018-ban hatályon kívül helyezték a lehetőséget biztosító rendelkezéseket, a körülbelül húszezer érintettől a már kiadott letelepedési engedélyeket nem vonták vissza.³¹ Nagyszabású – és az előzővel ellentétben igen pozitív fogadtatású – intézkedés volt még a Stipendium Hungaricum ösztöndíjprogram 2013-as elindítása és felfejlesztése is, amely évente mintegy ötezer harmadik országbeli diák felsőoktatási tanulmányait finanszírozza Magyarországon.³²

2015 elején tehát Magyarországon az EGT-állampolgárok és a tartózkodási engedélyesek egy EU-konform, de „semleges” politika alanyai voltak, míg a menedékkérők és menekültek számára nagyrészt EU-konform befogadási és integrációs rendszer állt rendelkezésre, a kormányzat felhasználta az uniós forrásokat. A magyar kormány ezen felül egyes kiemelt csoportokkal kapcsolatban kifejezetten „nagylelkű” politikát folytatott. A 2015-től kibontakozó és korábban elképzelhetetlen mértéket öltő „ellen-séges” migrációs politikának tehát nem voltak közvetlen szakmapolitikai előzményei, bár a menedékkérők fogvatartási gyakorlata miatt az Emberi Jogok Európai Bírósága már 2011-ben elmarasztalta Magyarországot.³³ Az Orbán-kormány diskurzusában a migráció, mint kiemelt biztonságpolitikai kockázat 2015 tavaszán vált hangsúlyossá. Az ekkor elindított „Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról” közvetlen előzménye a párizsi Charlie Hebdo-merénylet (2015. január 7.) volt, de a téma Magyarországon egészen addig nem volt a közbeszéd fókuszában.³⁴ 2015. augusztus-szeptemberében, a menekültválság csúcán a kormány már aktívan használta a migrációellenes narratívát, amely a politikai napirend első helyére emelte a korábban sokadrangú kérdésként kezelt bevándorlást.³⁵

31 Herman Bernadett (2020): Az állam 121 milliárd forintot fizetett ki bevándorlóknak. *Napi.hu*, 2020. december 23. Elérhető: www.napi.hu/magyar-gazdasag/letelepedesi-kotveny-lejarat-120-milliard-forintot-fizetett-ki-az-allam-akk-allampapir-migracio-bevandorlas.720049.htm

32 A Stipendium Hungaricum ösztöndíjprogram honlapja, é. n. Elérhető: www.stipendiumhungaricum.hu/about

33 ECtHR (2011): *Lokpo and Touré v. Hungary*, Application No. 10816/10.

Elérhető: www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-lokpo-and-tour%C3%A9-v-hungary-application-no-1081610-0.

34 El kell ismerni ugyanakkor, hogy már 2014-ben is sokkal több menedékkérő érkezett Magyarországra, mint az azt megelőző években, bár ekkor még Koszovó volt a fő származási ország. 2015 elejétől viszont már érzékelhetően megnőtt a szír, és más közel-keleti kérelmezők száma, ami minden korábbi magyarországi adatot messze meghalad.

35 Bocskor (2018), i. m.

2.3. A „semleges” migrációs politika alanyai: EGT-állampolgárok, tartózkodási engedéllyel rendelkezők, családtagok

A „háromosztatú” migrációs politika tehát 2015-től vált egyértelműen jellemzővé Magyarországon. Továbbra is „semleges” a Magyarországra érkező EGT-állampolgárok esetében. Ennek a csoportnak joga van a többi tagállam területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz (az EUMSZ³⁶ 21. cikke szerint), valamint szabadon tanulhatnak és vállalhatnak munkát az országban (kivéve, ha a munkakört magyar állampolgársághoz kötik, lásd bizonyos közhatalom gyakorlásához kapcsolódó szakmákban, például rendőr, katoná, bíró, közszolgálati tisztviselő). Jogosultak alapvető egészségügyi ellátásban részesülni, ha annak jogalapja (munkaviszony, hallgatói jogviszony stb.) egy tagállamban fennáll. Nem jogosultak azonban automatikusan a jóléti és szociális ellátások igénybevételére (munkanélküli segély, gyermekgondozási díj stb.).³⁷

A harmadik országbeliek beutazása lehet vízummentes vagy vízumköteles, de kilencven napon túli tartózkodáshoz tartózkodási engedélyre van szükségük, ami egy konkrét jogcímhez kötődik (munkavállalás, tanulmányok stb.). Az utóbbi években a munkavállalási célú tartózkodási engedélyesek száma megnőtt, a legtöbb munkavállaló főleg Ukrajnából és Szerbiából³⁸ jött Magyarországra. E két ország polgárainak foglalkoztatását könnyített eljárás alá vonta több kormányrendelet, így rövid távú (90 napot meg nem haladó) ideig a foglalkoztatásért felelős miniszter által megállapított hiányszakmákban engedély nélkül, az ezt meghaladó időszakban könnyített feltételekkel vállalhathatnak munkát.³⁹ Három év folyamatos tartózkodás után, ha a megélhetésük biztosított (a „biztos megélhetés” nincs összegszerűen meghatározva a jogszabályban), és a további feltételeket (lakhatás, egészségbiztosítás etc. is teljesítik) nemzeti letelepedési engedélyt kaphatnak, amivel korlátlan ideig tartózkodhatnak Magyarországon.⁴⁰

A magyar állampolgárság megszerzése (magyar felmenőkkel nem rendelkező személyek esetében) szigorú szabályokhoz kötött. Állampolgárságért folyamodhat, aki legalább

36 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

Elérhető: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT.

37 Az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2004/38/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, elérhető: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=HU

38 Eurostat (2021): First permits by reason, length of validity and citizenship.

Elérhető: www.ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESFIRST__custom_1743861/default/table?lang=en

39 113/2016. (V. 30.) Korm. rendelet, 407/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet

40 Országos Idegengazdasági Főigazgatóság (2021): Nemzeti letelepedési engedély.

Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=45&Itemid=385&lang=hu

nyolc éve folyamatosan él Magyarországon, büntetlen előéletű, megélhetése és lakhatása biztosított, és leteszi a meglehetősen nehéz állampolgársági vizsgát (magyarul, alkotmányos ismeretekből). A folyamatos magyarországi tartózkodás időtartamába csak az számít bele, amely alatt lakcímkártyával (bejelentett lakcímmel) rendelkezik a külföldi⁴¹: ez azt jelenti, hogy a tartózkodási engedéllyel Magyarországon töltött évek nem számítanak bele ebbe az időtartamba. Kedvezményes bánásmódot biztosítanak a jogszabályok, a magyar állampolgár családtagja és a menekültek, illetve a Magyarországon született, vagy gyermekként Magyarországra költözött külföldiek esetében: ők nyolc évnél rövidebb (három, illetve öt év) folyamatos magyarországi tartózkodás után kérhetik az állampolgárságot.⁴² További kedvezmények illetik meg azt, aki hosszabb ideje magyar állampolgárral él házasságban: mentesül az állampolgársági vizsga alól⁴³, és a megélhetését és lakhatását sem vizsgálják az állampolgárság kérelmezése során.

2.4. A „nagylelkű” migrációs politika alanyai: magyar nemzetiségű külföldi állampolgárok és egyedi döntések alapján kiválasztott csoportok

A fentiekben leírt állampolgársági követelményekhez képest értelmezendő a „nagylelkű” migrációs politika legfontosabb eleme, az egyszerűsített honosítás. Az intézkedés egyszerre célozza a határon túli (autochton) és a kivándorolt (allochton) magyar közösségeket: aki igazolni tudja, hogy a felmenője állampolgára volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és igazolja magyarnyelvtudását (a kérelem beadásakor interjún vesz részt), az magyar állampolgárságot kaphat akkor is, ha nem él Magyarország területén.⁴⁴ Az új állampolgárok többsége határon túli magyar, aki nem költözött Magyarországra, de egyes közösségek (például a venezuelai magyarok) jelentős része bevándorolt Magyarországra⁴⁵, míg mások (például a vajdasági magyarok) a magyar útlevéllal könnyebben tudnak Nyugat-Európába vándorolni.⁴⁶

41 1993. évi LV. törvény 23. §. E szabály alapján a hontalanként elismert külföldiek számára nem hozzáférhető a magyar állampolgárság, hiszen ők nem bejelentett lakcímmel, csupán bejelentett szálláshellyel rendelkeznek.

42 Európai Migrációs Hálózat (2019): Út az állampolgársághoz harmadik országbeli állampolgárok számára az EU tagállamaiban – Magyarország. Elérhető: www.emnhungary.hu/sites/default/files/2020-07/Pathways%20to%20citizenship%20magyar.pdf

43 Mentésül az alkotmányos alapismeretek vizsga alól, aki magyar tannyelvű iskolában szerzett végzettséget, vagy kiskorú, korlátozottan cselekvőképes, cselekvőképtelen, betöltötte 60. évét, vagy egészségi állapota miatt képtelen a vizsga letételére (1993. évi LV. törvény 4/A. §).

44 Illetve Magyarország területén is lehet kérelmezni úgy, hogy a kérelmező nem él az országban. Az ukrán állampolgárok nagy része így járt el, mert Ukrajna nem ismeri el a kettős állampolgárságot.

45 Egyes venezuelai magyarok már a magyar állampolgárság birtokában utaztak Magyarországra, míg másokat, akik nem rendelkeztek állampolgársággal, a magyar kormányzat speciális program keretében utaztatta Magyarországra.

46 Központi Statisztikai Hivatal (2017): Új magyar állampolgárok. Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf

Az egyszerűsített honosítás mellett a „nagylelkű” migrációs politika támogatja bizonyos közösségek Magyarországra költözését. A Venezuelában kialakult válság elől az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága becslései szerint 5,9 millióan menekültek el⁴⁷. A magyar kormányzat 2018-ban és 2019-ben néhány száz, magyar felmenőkkel rendelkező venezuelai állampolgárt juttatott Magyarországra, és támogatta, hogy egy egyházi segítő szervezet, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat integrációs programot: támogatott lakhatást, magyar nyelvtanítást, valamint elhelyezkedésüket támogató programot szervezzen számukra. A kormány nem hozta nyilvánosságra, a közvélemény a sajtóból ismerte meg a progresszív intézkedéseket⁴⁸. Az általa hangoztatott „bevándorlásellenes” üzenetek és a menekült élethelyzetből érkező venezuelaiak támogatása közötti ellentmondást úgy kívánta a kormányzat áthidalni, hogy nem menekülteknek, hanem magyar felmenőkkel rendelkezőknek tekintette őket⁴⁹, és egyszerűsített honosítás útján magyar állampolgárságot adott nekik.

Hasonló feltételekkel támogatta a kormányzat egyedi elbírálás alapján kiválasztott, többségükben keresztény vallású pakisztániak Magyarországra települését is, azzal a különbséggel, hogy őket menekültként ismerte el⁵⁰. A magyar honvédséget és más magyar szervezeteket segítő, a NATO-csapatok 2021-es gyors kivonását és a tálib hatalomátvételt követő üldöztetés elől menekülő afgánok Magyarországra menekítéséről a kormány beszámolt a közvéleménynek⁵¹, ugyanakkor nem menekültnek tekintti őket⁵². A Magyarországra menekített afgánok számára idegenrendészeti eljárásban biztosított tartózkodási engedélyt, és speciális szabályokat alkottak az őket megillető befogadási feltételekről (például egészségügyi ellátás)⁵³, majd az ismertetett tervek szerint letelepedési engedélyt terveztek adni az itt maradó afgánoknak⁵⁴.

47 UNHCR (2021): Venezuela situation. Elérhető: www.IOM.org/venezuela-emergency.html

48 Földes András (2019): Több száz venezuelait fogadott be titokban a kormány, de nem fizet bevándorlási különadót. *Index*, 2019. február 21. Elérhető: www.index.hu/belfold/2019/02/21/venezuela_magyar_menekultek_befogadas_bevandorlas_bevandorlasi_kulonado_maduro_chavez_polgarhaboru

49 „Magyarokról beszélünk, a magyarokat nem tekintjük migránsnak” Gulyás Gergely Miniszterelnökséget vezető miniszter, 2021. február 21. Idézet forrása: www.napi.hu/magyar-gazdasag/venezuela-magyarorszag-menekult.679119.html

50 Kerényi György (2020): „Magyarország az üldözötteknek ígéretet tett” – keresztény menekültek nyomában. *Szabad Európa*, 2020. szeptember 23.

Elérhető: www.szabadeuropa.hu/a/kereszt%C3%A9ny-menek%C3%BCitek-magyarorsz%C3%A1gon/30848484.html

51 Kormány.hu (2021): Újabb 240 afgán kimenekített Magyarországon. 2021. augusztus 25.

Elérhető: www.kormany.hu/hirek/ujabb-240-afgan-kimenekített-magyarorszagon

52 Shenouda, Nóra (2021): Nem menekültként kezelik a hatóságok a Magyarországra evakuált afgánokat. *Euronews*, 2021. augusztus 27. Elérhető: www.hu.euronews.com/2021/08/27/nem-menekultkent-kezelik-a-hatosagok-a-magyarorszagra-evakualt-afganokat

53 A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendeletet módosító 533/2021. (IX. 14.) Korm. rendelet

54 Medvegy Gábor – Barsi Fanni (2021): Rendeződhet a Magyarországra menekített afgánok helyzete. *RTL Klub*, 2021. december 20. Elérhető: www.rtl.hu/belfold/2021/12/20/afgan-menekultek-letelepedesi-engedely

A „háromosztatú” migrációs politika fentiekben bemutatott elemei vagy megfelelnek az uniós jogi és szakpolitikai normáknak, vagy pedig egyes csoportok esetében kedvezményes bánásmódot biztosítanak. A harmadik elem azonban egy olyan „ellenséges” migrációs politika, ami a témát biztonságiasító kormányzati intézkedések, a félelemkeltő és stigmatizáló politikai kommunikáció, valamint a menedékkérelmek beadásának teljes ellehetetlenítése mellett vált a magyar belpolitika egyik legfontosabb toposzává. Az elemzés további részében ezen politikai tevékenységeket és intézkedéseket, illetve az intézkedéseknek a menekültek társadalmi integrációjára gyakorolt hatásait mutatjuk be.

3. A menekültekkel szembeni „ellenséges” politika kialakulása és következményei

3.1. A menekültválság és a magyar belpolitika

A 2015-ös európai menekültválság hátterében számos kiváltó ok húzódott meg. Az okok között fel lehet sorolni az arab tavasz nyomán kialakuló szíriai és más közel-keleti válságokat, Törökország EU-val szembeni politikai nyomásgyakorlását vagy a nyugat-balkáni migrációs útvonal mentén elhelyezkedő országok határőrizetének elégtelenségét. Emellett az Európai Unió tagállamaiban a menekültügyi eljárások koordinátlansága is azt sugallhatta a Nyugat-Európába menedékkérőként eljutni szándékozók számára, hogy érdemes nekiindulni az útnak.⁵⁵

A magyar menekültügyi rendszert az érkezők hatalmas száma gyakorlatilag megbénította. 2015-ben 177 135 menedékkérelmet regisztráltak a hatóságok, nagyrészt afgán, szír, pakisztáni, iraki és iráni kérelmezőktől. Ebből mindössze 154 személy kapott menekültstátuszt, 271 személy oltalmazotti státuszt, 7 személy pedig befogadotti státuszt, tehát Magyarország 2015-ben összesen 432 személyt részesített nemzetközi védelemben, és 2917 kérelmet elutasító határozatot – így összesen 3349 érdemi határozatot – hozott. Ebben az évben a kérelmezők száma nagyságrendekkel volt magasabb, mint bármikor (összehasonlításként 2013-ban 18 900, 2017-ben 3397 menedékkérelem érkezett), a kérelmezők elsöprő többsége azonban folytatta az útját Nyugat-Európa felé, és nem várta meg az eljárás befejezését.⁵⁶

55 Magyar Tudományos Akadémia (2015): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai. A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése, 85. o. Elérhető: www.mta.hu/data/cikkek/106/1060/cikk-106072/_europabairanyulo.pdf

56 NIEM (2021), i. m.

A 2015-ös válság közvélemény számára leginkább látható eleme a menekültek 2015. nyári jelenléte volt Budapest belvárosában, amit a magyar-szerb határon 2015. szeptember 15-ére felépült kerítés előtt összegyűlő személyek és a magyar Rendőrség közötti konfliktusos jelenetek követtek. Ebben az időszakban a menekülteket segítő civilek önszerveződése, az állampolgári adományokra és önkéntes munkára alapuló segítségnyújtás fontosabb szerepet játszott a rászorulóknak az ellátásában, mint az állami szervek tevékenysége. A menekültek létszáma akkor kezdett tartósan csökkenni, amikor 2016. március 18-án az EU és Törökország megállapodott abban, hogy Törökország lényegében vállalja a menekültek visszatartását az Európa felé vezető útvonalon, cserében jelentős pénzügyi segélyben részesül.

A tiltott határátlépések és Nyugat-Európába tartó tranzitmigráció tehát nem szűnt meg a határkerítés felépülésével – annak léptéke, az érintettek létszáma azonban 2015 vége óta olyan nagyságrendű maradt, amelyet a Rendőrség képes a rendelkezésére álló erőforrásokkal és eszközökkel kontroll alatt tartani. Ennek ellenére a 2015 őszén a két, déli határ mentén elhelyezkedő megyében, majd 2016-ban az egész ország területén életbe léptetett speciális jogrend (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása⁵⁷ alapján kihirdetett, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet) azóta is fennáll, 2021-ig tíz alkalommal került meghosszabbításra annak ellenére, hogy a törvényben foglalt kritériumok⁵⁸ soha nem álltak fenn.⁵⁹

Az Orbán-kormány a 2015-ben néhány hónapon át valóban fennálló rendkívüli helyzetből⁶⁰ sok éven át sikerrel kiaknázott politikai erőforrást alakított ki. Ehhez a korábban Magyarországon nem, de a nyugat-európai szélsőjobb oldali pártok diskurzusában már régóta jelen lévő „biztonságiasító” retorikát alkalmazta, és a migrációt a terrorizmus,

57 Egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény

58 A 2007. évi LXXX. törvény 80/A. § szerint tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek minősül,

- ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma
 - egy hónap átlagában a napi 500 főt, vagy
 - két egymást követő hét átlagában a napi 750 főt, vagy
 - egy hét átlagában a napi 800 főt meghaladja,
- ha a Magyarországon a tranzit-zónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva
 - egy hónap átlagában a napi 1000 főt, vagy
 - két egymást követő hét átlagában a napi 1500 főt, vagy
 - egy hét átlagában a napi 2000 főt meghaladja.
- ezeken kívül pedig bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény kialakulása, amely valamely település közbiztonságát közvetlenül veszélyezteti.

59 Legutóbb a 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet hosszabbította meg. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?menuindex=200&pageindex=kozltart&ev=2021&szam=162

60 Nagy, Boldizsár (2016): Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, Vol. 17, No. 6 (2016), p. 1033-1081. Elérhető: www.germanlawjournal.com/s/07-PDF_Vol_17_No_06_Nagy-Final.pdf

az erőszak, a közrend megbomlásának szinonimájaként a hazai lakosságban félelmet keltő politikai kommunikációjának központi elemévé tette, míg a közös európai válságkezelés terveivel szemben szuverenitás-retorikát alkalmazott.⁶¹ Ez utóbbi retorika elemei leginkább politikai kommunikációs szempontból értelmezhetőek, mivel az uniós ajánlások tényleges relevanciája a magyar határvédelem gyakorlata és az eljárások lefolytatása szempontjából elhanyagolható volt.⁶²

2016. október 2-án a kormány által kezdeményezett és politikai kampánnyal felvezetett népszavazás döntött volna arról, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező „betelepítését”. Az Európai Bizottság eredeti tervei alapján Magyarországnak az elfogadott, a 2015-ös helyzetre reagáló eseti szabályok⁶³ szerint összesen 1294 kérelmezőt kellett volna átvennie – előzetes egyeztetések alapján – Görögországtól és Olaszországtól. Ez a népszavazás (vagyis az ún. kvótareferendum) érvénytelen lett. A menedékkérők Európai Unión belüli koordinált áthelyezése ugyanakkor ettől függetlenül is csak igen kis részben valósult meg, mert az Európai Bizottságnak az általános áthelyezési rendszer kiépítésére vonatkozó jogalkotási javaslatait a tagállamok ellenállása miatt nem fogadták el az uniós jogalkotók. 2016 végére tehát már sem tiltott határátlépések formájában, sem redisztribúciós alapon nem volt realitása annak, hogy nagyobb létszámú menedékkérő csoportok érkezzenek Magyarországra, ennek ellenére a kormányzati kommunikáció továbbra is az első helyen tartotta a témát. A 2018. áprilisi országgyűlési választások előtti kampányban a „Soros-terv”⁶⁴ névvel illetett összeesküvés-elmélethez, illetve az Európai Unió intézményeinek kritikájához kötve jelent meg a migráció „megállításának” vagy „elutasításának” toposza. A Fidesz-KDNP megnyerte a választást, és a kommunikációjában ezután a migrációs tematika valamivel hátrébb sorolódott, de továbbra is a kiemelt témák között maradt.⁶⁵

Fontos megemlíteni, hogy a migrációval kapcsolatos félelemkeltő politikai kommunikációra a magyar társadalom jelentős része vevő volt. A TÁRKI adatsoraiból tudható,

hogy Magyarországon már 2015 előtt is rendkívül magas volt az idegenellenes nézeteket vallók aránya, amelynek számos oka lehet az ismeretlentől való félelemtől a jóléti sovinizmusig (lásd e kötetben Németh Ádám elemzését a társadalmi attitűdök alakulásáról). Az Orbán-kormány tehát jó érzékkel mérte fel, hogy a migráció „biztonságiasítása”, fenyegetésként való bemutatása politikai tökévé változtatható. A tudatosságra utal az, hogy a 2015. májusi „Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról” már azelőtt lezajlott, hogy a nagyszámú menedékkérő az év nyarán elérte volna Magyarországot. A társadalmi attitűdök mögötti lehetséges okokra (ismeretlentől való félelem) pedig az enged következtetni, hogy a TÁRKI 2015. őszi kiegészítő felmérése arra az eredményre jutott, hogy a menedékkérők tényleges megjelenése nyomán az elutasítottságuk határozottan csökkent. Ez, bár az adatokból nem fejthető vissza, lehetett amiatt is, mert a rászoruló emberek, családok látványa együttérzést keltett a magyar lakosságban – mint ahogy ezt a civil, önszerveződő segélyakciók is mutatták. A köztereken tartózkodó menedékkérők Nyugat-Európába távozása és az ellenséges kormányzati kommunikáció folytatódása után a lakosság idegenellenessége ismét megnőtt.⁶⁶

Összességében tehát elmondható, hogy a magyar társadalomban egyébként is létező negatív attitűdökre, illetve a 2015 nyarán néhány hónapra valóban kritikussá váló helyzetre alapozva, nyugat-európai szélsőjobboldali kommunikációs paneleket alkalmazva az Orbán-kormány felépítette és központi üzenetévé tette az „ellenséges” migrációs narratívát. Ez, ahogy e tanulmányban már bemutatásra került, nem jelentette a bevándorlás tényleges leállítását, hiszen külföldiek számos más csoportja továbbra is zavartalanul érkezhetett Magyarországra. Az „ellenséges” migrációs politika azonban sikerrel építette le a menekültügyi rendszert, és tette lényegében elérhetetlenné a nemzetközi védelem intézményét a Magyarországra érkezők számára.⁶⁷

3.2. A menekültügyi rendszer kiüresedése

A menekültügyi és az államhatárról szóló törvények módosításával 2015-ben létrejött a tranzit-zóna intézménye, ami 2017-től a menekültügyi eljárás alatt álló menedékkérők kijelölt tartózkodási helye lett, miután bezárták az addig működő befogadóállomások

61 Cziná, Veronika (2021): Hungary as a Norm Entrepreneur in Migration Policy. *Intersections*, Vol. 7 No. 1 (2021), 22-39. Elérhető: www.intersections.tk.mta.hu/index.php/intersections/article/view/666

62 Gozdzia, Elzbieta M. (2019): Using Fear of the “Other,” Orbán Reshapes Migration Policy in a Hungary Built on Cultural Diversity. *Migration Policy Institute*, 2019. október 10. Elérhető: www.migrationpolicy.org/article/orban-reshapes-migration-policy-hungary

63 A Tanács 2015/1523 és 2015/1601 határozata.

64 A „Soros-terv” egy összeesküvés-elmélet, amely szerint a magyar származású amerikai milliárdos, Soros György egy civil szervezetekből és nemzetközi szervezetekből álló hálózatot pénzeli titokban azért, hogy Magyarországot és egész Európát muszlim (más esetekben „afrikai”) bevándorlókkal árássa el.

65 NIEM (2021), i. m.

66 Simonovits, B. – Szeitl, B. (2019): Attitudes towards migration and migration policies in Hungary and Europe (2014-18). In: *Hungarian social report*, 2019. Budapest: TÁRKI, 295-313. Elérhető: www.tarki.hu/sites/default/files/2019-02/295_313_Simonovits_Szeitl.pdf

67 Bíró-Nagy, András (2021): Orbán's political jackpot: migration and the Hungarian electorate. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, online megjelenés, 2021. február 9. Elérhető: www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2020.1853905

többségét, például a debreceni és a bicskei táborokat. Ezentúl új menedékkérelmeket csak a tranzitzőnákban lehetett benyújtani (kivéve a Magyarországon legálisan tartózkodó, vagy őrizetben lévő külföldiek esetében, akik aktuális tartózkodási helyükön is benyújthatták a kérelmet), és a kérelem elbírálásának teljes idejét a tranzitzőnákban kellett eltölteni. Minden jogszerűtlenül az országban tartózkodó külföldit, így minden potenciális menedékkérőt, akit Magyarországon – kezdetben a határtól számított nyolc kilométeres sávon belül, majd az ország területén bárhol – elfogtak, a Rendőrség szóhasználatával élve „átkísérték” a határkerítés kapuján. Így a törvény gyakorlatilag előírta, hogy menedékkérők a magyar állam területére ne léphessenek be, csak a tranzitzőnákba. 2017 és 2020 között két tranzitzőna működött a magyar-szerb határon, Tompán és Röszkén. A kérelmek feldolgozása rendkívül lassan haladt: a tranzitzőnák kialakításakor legfeljebb napi száz, 2016-ban napi öt új kérelmező léphetett be a tranzitzőnákba, 2018-ban ez a szám tranzitzőnánként egy főre csökkent, 2019-ben és 2020-ban pedig több hónap is eltelt úgy, hogy senkit nem engedtek be a tranzitzőnákba. A tranzitzőnákban a körülmények kifejezetten mostohák voltak és az ellátás sem volt megfelelő.⁶⁸

A menekültügyi jogszabályok újabb, 2018. júliusi módosítása azt a gyakorlatot írta elő, hogy a bizonyíthatóan Szerbián át érkezők menedékjog iránti kérelme elfogadhatatlannak tekintendő (és érdemi vizsgálat nélkül elutasítható), mivel Szerbiában a menedékkérelem beadásának nincs akadálya. A szabályozás így a „biztonságos harmadik ország” és az „első menedékország” fogalmainak hibridjét hozta létre az Európai Unió menekültügyi jogszabályai, elsősorban a 2013/32/EU irányelv (Menekültügyi Eljárási Irányelv) 38. és 35. cikke szövegének felhasználásával, azok szellemiségének, lényegének azonban ellentmondva, hiszen a magyar szabályozás arra irányult, hogy senki, aki Szerbia felől érkezik, ne adhasson be menedékkérelmet Magyarországon. A tranzitzőnák Szerbia felé nyitottak voltak, ugyanakkor, ha valaki feladta a várakozást és kilépett a konténertáborból, azzal elvesztette a jogosultságát a menekültügyi eljárásban való részvételre. Emellett Szerbia nem „vette vissza”, nem tekintette jogszerűen a területére belépőnek a tranzitzőna kapuján átlépőket, és hasonló az álláspontja a határkerítésen a magyar rendőrség által átkényszerített külföldiekkel kapcsolatban is. A magyar menekültügyi rendszer tehát formálisan tovább működött, ám lényegében mindenkit elutasított, így 2018-tól kezdődően „menekültek nélküli menekültügyi rendszer” alakult ki.⁶⁹

68 NIEM (2021), i. m.

69 NIEM (2021), i. m.

A menekültügyi törvény egy újabb, 2018. decemberi módosítása azt írta elő, hogy a külföldieknek csak egy tartózkodási jogcímük lehet Magyarországon. Ez azt jelentette, hogy ha a nemzetközi védelemben részesülő személy bármilyen tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be, az engedély megadásával egyidőben a menekült- vagy oltalmazotti státuszát hivatalból visszavonják. Ez a rendelkezés ellentétes a huzamos tartózkodásról szóló 2003/109/EK irányelvet módosító 2011/51/EU irányelv rendelkezéseivel. További, már a módosítást megelőző gyakorlati probléma, hogy a magyar menekültügyi hatóság által az érvényes útiokmányok nélkül érkező menekülteknek, oltalmazottaknak kiállított útiokmányokat az idegenrendészeti hatóság nem fogadta el a letelepedési engedély iránti kérelem elbírálása során érvényes útiokmányként. A fenti módosítást követően pedig előfordult, hogy a letelepedési engedély iránti kérelmet benyújtó menekült, oltalmazott státuszának visszavonására már a letelepedési engedély iránti kérelem elbírálása előtt elindították az eljárást. Ezek a gyakorlatok tovább szűkítették a menedékjoghoz, illetve a tartós védelemhez való tényleges hozzáférést.⁷⁰

2018-ban ezen felül az újráválasztott Orbán-kormány javaslatára az országgyűlés elfogadta a „Stop Soros” törvénycsomagot, amely új bűncselekményi tényállást vezetett be a Btk.-ba a „jogellenes bevándorlás elősegítése” néven. Ezzel büntetendővé tették az olyan tevékenységeket, mint a menedékkérők segítése a menedékjog iránti kérelem benyújtásában, a határmegfigyelés végzése, vagy pedig a menekültügyi eljárásról szóló információs anyag kiadása vagy terjesztése. A módosítások bevezettek egy 25 százalékos „bevándorlási különadót” is, amelyet civil szervezetek támogatóira lehetett volna kivetni abban az esetben, ha a támogatott szervezet tevékenysége a törvény értelmében „bevándorlást támogató cselekménynek” minősül. A gyakorlatban azonban nem hajtották végre az intézkedések kikényszerítését, például nem hajtották be a különadót azoktól a szervezetektől, amelyek nem fizettek időben.⁷¹

Az Európai Unió Bírósága 2020. május 14-én kelt ítéletében a tranzitzőnák működését jogellenes őrizetnek minősítette⁷², amire válaszul a magyar kormány a tompai és a röszkei létesítményeket bezárta, noha az ítélet ezt nem írta elő. A koronavírus okozta veszélyhelyzetre hivatkozva a kormány a menedékkérelmek beadását tovább korlátozta. A veszélyhelyzettel kapcsolatos 2020. évi LVIII. törvény, illetve az annak végre-

70 NIEM (2021), i. m.

71 NIEM (2021), i. m.

72 Az Európai Unió Bírósága 60/20. sz. Sajtóközleménye. Luxembourg, 2020. május 14. Elérhető: www.curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200060hu.pdf?fbclid=IwAR10C8UolsqS3tJweleJGsg-PQUtqP08TAttw8_MwMucmg5V7aFhROEW3Twg

hajtásáról kiadott kormányrendeletek értelmében menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozatot kizárólag Magyarországgal szomszédos, de nem EU-tag országokban működő nagykövetségeken, tehát a Belgrádban és a Kijevben működő külképviseleten lehet beadni.⁷³ Ha az elbírálás pozitív, a kérelmező elvben Magyarországra utazhat beadni a kérelmet, és egy befogadó intézményben várhatja meg a döntést. A gyakorlatban azonban erre alig volt precedens, így összességében ezzel a további szigorítással a menedékkérelmek beadása Magyarországon de facto lehetetlenné vált.⁷⁴ A menekültügyi intézményrendszer a lehető legminimálisabb formájában továbbra is létezik. 2019-ben a korábban Bevándorlási és Állampolgársági, majd Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal rendőri hatósággá vált, neve pedig Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságra (OIF) változott, üzenve, hogy a kormány a migrációt idegenrendészeti kérdésnek tekinti.⁷⁵ Az OIF adatai szerint 2019-ben összesen 60, 2020-ban pedig 130 fő részesült nemzetközi védelemben. Az OIF elérhető legfrissebb stock adatai alapján 2020. december 31-én a Magyarország által kiállított, tartózkodásra jogosító érvényes engedéllyel rendelkező nemzetközi védelemben részesített személyek száma 3302 volt, ebből 1511 volt menekült, 1741 oltalmazott, 50 fő pedig befogadott.⁷⁶

3.3. Az integrációs intézményrendszer felszámolása

A menekültek, oltalmazottak és befogadottak száma 2015 előtt sem volt magas, és ez egy robusztus integrációs intézményrendszer kiépülése ellen hatott még úgy is, hogy a politikai kontextus ekkoriban még nem volt ellenséges. A szakpolitika a nemzetközi védelemben részesítetteket a mainstream ellátórendszer felé terelte, hiszen a kis létszámú személyi kör nem tette indokolttá a külön intézmények fenntartását. A nemzetközi védelemben részesítettek társadalmi integrációja ezekben az években nagyrészt az MMIA finanszírozásával, civil és egyházi szervezetek megvalósítói közreműködésével zajlott. A civilek jellemzően magyar nyelvoktatással, munkaerőpiaci tanácsadással, közösségi programok szervezésével és egyéni szociális segítségnyújtással igyekeztek támogatni a hozzájuk forduló érintettek társadalmi integrációját.⁷⁷

⁷³ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről

⁷⁴ Magyar Helsinki Bizottság (2020): A menedékkérelem benyújtásának új szabályai. Elérhető: www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Sz%C3%A1nd%C3%A9knyilatkozat-t%C3%A1j%C3%A9k%C3%A9r%C3%A9s-20200622.pdf

⁷⁵ Gulyás Gergely miniszter a 2018. október 25-i „kormányinfón”. Az idézet forrása: https://hvg.hu/itthon/20181025_A_magyar_valasztok_akaratabol_letrejon_az_idegenrendeszeti_hivatal

⁷⁶ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (2021): 2020. évi kiadványfüzet. Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

⁷⁷ NIEM (2021), i. m

Az „ellenséges” migrációs politika azonban 2015-től kezdődően egyre ellentmondásosabb helyzetbe hozta az MMIA hazai irányító hatóságát, a Belügyminisztériumot, hiszen olyan tevékenységekre pályáztatott és folyósított forrásokat, amelyeket a kormányzati kommunikáció egyre inkább stigmatizált. 2018-ig ugyanakkor a magyar civil és egyházi szervezetek az MMIA forrásaiból még számos integrációs projektet valósítottak meg, így – bár a menekültintegráció területéről a kormányzati forrásokat kivonták, és az integrációs szerződést 2016 nyarán megszüntették – a szakpolitikai feladatokat, amelyeket a Migrációs Stratégia meghatározott, valamennyire mégis sikerült ellátni.⁷⁸

Ez a fajta „informális megállapodás” a Belügyminisztérium operatív szintje és a projekteket megvalósító civil és egyházi szervezetek között 2018 januárjáig tartott, amikor a minisztérium az összes MMIA-kiírást visszavonta, a folyamatban lévő projektek finanszírozását pedig az év júliusával befejezte. A döntés rendkívül nehéz helyzetbe hozta a témában aktív civil és egyházi szervezeteket (például Menedék Egyesület, Artemisszió Alapítvány, Cordelia Alapítvány, Szubjektív Értékek Alapítvány, Kalunba Nonprofit Kft., Jezsuita Menekültszolgálat, Evangélikus Diakónia stb.).⁷⁹

2018 nyara óta a magyar kormányzat nem biztosít sem saját, sem közvetett lebonyolítású EU-s programokból származó forrásokat a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációjára. Csupán néhány korlátozott nyilvánosságú akció ismert, amelyek esetében alighanem épp azért lehet kevés információt szerezni a tevékenységekről és a támogatásokról, mert a felépített „ellenséges” narratívába nem illeszkednek. Ilyen a Venezuelából, Pakisztánból és Afganisztánból befogadott személyek esete, akikről jelen elemzés második részében már szót ejtettünk.

Ezekről az elszigetelt esetektől eltekintve azonban a kormányzat teljesen kivonult a menekültintegrációból, a korábban ezen a területen aktív civil szervezetek közül pedig többen a megszűnés közelébe kerültek. A szakpolitikai feladatok ugyanakkor nem szűntek meg: ahogy az elemzés következő részében kifejtjük, a kormányzati integrációs politika hiánya nem csak az országban élő kisszámú menekült és oltalmazott, de a jelentősebb számú egyéb külföldi beilleszkedési esélyeit is lényegesen csökkenti.

⁷⁸ NIEM (2021), i. m

⁷⁹ Mizsur András – Földi Kitti (2018): Biztos hajléktalanságra ítéli a kormány a menekülteket. *Abcúg.hu*, 2018. január 31. Elérhető: www.abcug.hu/biztos-hajlektalansagra-iteli-kormany-menekulteket

4. Menekültek és bevándorlók integrációja állami integrációs politika nélkül

A magyar menekültügyi rendszer fentiekben ismertetett, de facto leépítése mellett az idegenrendészeti kérdéssé degradált szakpolitika azzal az implicit feltételezéssel él, hogy ha a menekültek a magyar állampolgárokéhoz közel azonos jogokkal bírnak, akkor további intézkedésekre nincs szükség. A jogegyenlőség azonban, ahogy a szociálpolitika egyik alapvetése tartja, nem jelent esélyegyenlőséget.⁸⁰

A nemzetközi védelemben részesítettekkel kapcsolatban Magyarországon a 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról az alábbi nemzetközi védelmi kategóriákat és jogosultságokat állapítja meg. A menekültek a Genfi Egyezmény, illetve az Alaptörvény XIV. szakasza alapján részesülnek nemzetközi védelemben. Az Alaptörvény a Genfi Egyezményben meghatározottak szerint azoknak biztosítja a menedékjogot, „akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott”, ugyanakkor kizárja azt, „aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”, tehát a Genfi Egyezményben foglaltakhoz képest leszűkíti a lehetséges kérelmezők körét. A menekültet a magyar állampolgár jogai és kötelezettségei illetik meg, kivéve a választójogot (az országos választásokon), illetve nem dolgozhatnak olyan munkakörben, amihez magyar állampolgárság szükséges⁸¹. Az oltalmazottak menekültként nem ismerhetők el, de mivel hazatérésük esetén az a veszély fenyeget, hogy súlyos sérelem érné őket, ezért szükséges védelemben részesíteni őket. A menekültekhez hasonló jogokat élveznek, de például nem jogosultak kedvezményes feltételek alapján családjegyesítésre, vagy honosításra. A befogadottak pedig azon személyek, akik nem jogosultak a nemzetközi védelemre, de visszatérésük esetén üldözésnek vagy kényszer, kegyetlen büntetésnek, vagy halálbüntetésnek lennének kitéve, ezért Magyarország védelemben részesíti őket.⁸²

A menekült és oltalmazott státusz határozatlan időre szól, ugyanakkor a gyakorlatban az oltalmazott státuszt öt évenként felül kell vizsgálni. 2016-tól a felülvizsgálat mene-

kültekre is kiterjedt, és ennek gyakorisága a menekültek és az oltalmazottak esetében is három évre csökkent⁸³. A befogadott jogállást évente vizsgálja felül a menekültügyi hatóság. A gyakori felülvizsgálat, illetve az ebből fakadó bizonytalanság megnehezítheti az érintettek társadalmi beilleszkedését, mivel nincs lehetőségük hosszabb távra szóló döntéseket hozni. A menekült- vagy oltalmazotti státusz megítélése után az érintettek még harminc napig maradhatnak a befogadó állomáson, továbbá még fél éven át jogosultak egészségügyi ellátásra. A támogatások rövid listája azonban itt véget is ér. Mivel integrációs támogatást az állam az integrációs szerződés 2016-os megszüntetése óta nem ad a nemzetközi védelemben részesítetteknek, a státusz megszerzése után sokan a hajléktalanellátás intézményeibe kerülnek. A menekültek és oltalmazottak nem részesülnek állami vagy önkormányzati költségvetésből, vagy uniós támogatásból finanszírozott nyelvvoktatásban vagy integrációt támogató programokban sem, és szociális munkát vagy jogi segítségnyújtást csak a fentebb már felsorolt civil és egyházi szervezetek nyújtanak.⁸⁴

Az integrációs projekteket az MMIA közvetett lebonyolítású, tehát a magyar Belügyminisztérium irányítása alá vont pályázatainak visszavonása óta a civil és egyházi szervezetek más, nagyságrendileg a 2018 előtt elérhetőknél jóval szerényebb forrásokból végzik. Az MMIA egy másik, a magyar kormányzattól független konstrukciójában fut például a NIEM projekt, amelynek keretében ez a tanulmánykötet is készült. Szintén elérhetőek egyes Erasmus+ források oktatási, szakképzési projektekre, amelyek a menekültek beilleszkedése kapcsán relevánsak lehetnek. Fontos szerepet tölt be Magyarországon az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) támogatása egyes civil szervezetek irányába, illetve a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) is partnere a témában aktív civileknek. Az Egyesült Államok és egyes nyugat-európai országok budapesti nagykövetségei is nyújtanak kisebb támogatásokat, illetve egyes vállalatok, magánszemélyek, az egyházi szervezetek esetében pedig az adott felekezet más szervezetei irányából is érkeznek adományok. Összességében tehát elmondható, hogy egy nagyon korlátozott, nagyon forráshiányos, de egyes alapvető szolgáltatások nyújtására még mindig képes civil és egyházi szervezeti struktúra az, ami nagyrészt nemzetközi donoroktól származó forrásokból a legsérülékenyebb menekülteknek és oltalmazottaknak nyújt integrációt segítő szolgáltatásokat.⁸⁵

80 NIEM (2021), i. m.

81 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 10. §

82 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

83 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 7/A. § (1) bek., 14. § (1) bek.

84 NIEM (2021), i. m.

85 NIEM (2021), i. m.

Elviekben lehetséges lenne az önkormányzatok a jelenleginél nagyobb szerepvállalása, a koronavírus-járvány megjelenése után hozott kormányzati intézkedések (például az iparűzési adó megfelezése és a helyi adók emelésének tilalma) azonban a korábbi években egyébként is alaposan lecsökkentett hatáskörű önkormányzatok pénzügyi mozgásterét is nagyban leszűkítették, így jelenleg nem reális a menekültintegrációs projektek önkormányzati finanszírozását elvárni. Mindazonáltal az önkormányzatok infrastruktúra és szakmai támogatás biztosításával, vagy más, nem forrásfüggő eszközökkel partnerek lehetnek a civil szféra kezdeményezéseiben.⁸⁶

Egyes intézmények (például az általános és középiskolák) rendelkezhetnek saját jó gyakorlatokkal, befogadó stratégiákkal (lásd e kötetben Bognár Katalin és Hetzer Kata elemzését). Elhivatott szervezetek és magánszemélyek segíthetnek a menekült tanulók mentorálásában, magyar nyelvi képzésükben, felkészítésükben. Hasonlóképpen egyéni sikertörténetek mutathatóak fel a munkaerőpiaci integrációban vagy a lakhatási problémák megoldásában (lásd e kötetben Budai Boglárka, illetve Pósfai Zsuzsanna és Szabó Linda elemzését), rendszerszintű megoldásokat a sokféle problémára azonban sem a szűkös költségvetésű civil és egyházi szervezetek, sem a jószándékú tanárok és munkaadók, sem az egyéni segítők, önkéntesek, barátok és családtagok nem képesek. A munkavállalóknál jellemzően a munkáltatóra, a tanulóknál az iskolára, a családtagoknál a családra hárul az integrációs szükségletek ellátásának költsége. Az érintettek kiszolgáltatottságát pedig az is növeli, hogy információhiányból, kommunikációs problémákból eredően azokat a szolgáltatásokat sem veszik igénybe, amelyekre jogosultak lennének (például a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat segítségét), mivel nem is tudnak ezek létezéséről. Mindez nem csak a nemzetközi védelemben részesítettek, tehát a magyar kormányzat „ellenséges” migrációs politikájának alanyaira igaz. Az állami integrációs politika teljes hiánya miatt minden Magyarországon- élő külföldi számára valamilyen szinten gondot okoz a munkaerőpiacon, az oktatási rendszerben, a lakáspiacon, az egészségügyben stb. történő boldogulás. A magyarul beszélőkön kívül minden külföldi számára fontos lenne az államilag támogatott magyar nyelvoktatás, a magyar mint idegen nyelv (MID) beillesztése iskolai, munkahelyi stb. képzési struktúrákba. Ezek a feladatok régóta jelen vannak a szakpolitikai diskurzusban, és már a 2013-as Migrációs Stratégiában is megjelentek kitűzött célként.⁸⁷

⁸⁶ Portfolio. hu (2021): Megjött a kormány döntése: ismét odacsap az összes magyar önkormányzatnak. 2021. november 26. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/20211126/megjott-a-kormany-dontese-ismet-odacsap-az-osszes-magyar-onkormanyzatnak-512856

⁸⁷ Migrációs Stratégia, I. m.

A menekültekkel szembeni „ellenséges” politika tehát nem csak önmagában véve embertelen és káros, hanem minden más, Magyarországon élő külföldi társadalmi integrációját, és ezáltal Magyarország fejlődését hátráltatja. Az ad hoc, nem transzparens módon végrehajtott segélyakciók (amelyek kedvezményezettjei a már említett venezuelai, pakisztáni és afganisztáni személyek) helyett arra lenne szükség, hogy azok a külföldiek, akik akár a menekültügyi rendszeren keresztül, akár valamilyen tartózkodási engedély birtokában érkeztek (de még az EGT-állampolgárok és az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzett magyar állampolgárok is) egy egységes, átlátható és méltányos rendszer keretei között illeszkedhessenek be a magyar társadalomba. Ehhez a célzott támogatásokon túl arra is szükség van, hogy a többségi társadalom attitűdje a jelenleginél befogadóbb legyen, és természetesen a kormányzati diskurzus se biztonságiasítsa a migráció összetett jelenségét, és ne stigmatizálja azokat, akik más országban élnek, mint ahol születtek.

Éppen ezért a 2020. végén lejárt (és már korábban kiüresedett) Migrációs Stratégia megújítására, és az MMIA 2021-2027-es uniós finanszírozási ciklusának forrásaihoz igazítva, valós társadalmi párbeszédben megalkotott Integrációs Stratégia létrehozására lenne szükség, amelynek a jelenleginél kevésbé „ellenséges” menekültügyi politikába, és a menekültügynek a „semleges” és „nagylelkű” migrációs politikákhoz történő közéletésébe kellene illeszkednie.

5. Összegzés

A NIEM projekt keretében készült tanulmányok egy olyan folyamatot azonosítottak Magyarországon, amelyben a nemzetközi védelemben részesített személyek törvényben meghatározott jogosultságainak biztosítása (tehát a jogegyenlőség) részlegesen megvalósult ugyan, a szakpolitikák alkotása azonban egyre szörványosabbá vált, azok alkalmazása pedig gyakorlatilag megszűnt. Elemzésünkben végigvettük, hogy a menekültintegrációs rendszer leépítése milyen politikai keretek között és milyen politikai célok érdekében zajlott, és azt is megállapítottuk, hogy ez a folyamat azon külföldiek integrációs esélyeit is rontotta, akiknek a bevándorlásával kapcsolatban egyébként a magyar kormányzat nem „ellenséges”, hanem „semleges”, vagy kifejezetten „nagylelkű”.

E kötetben számos szakpolitikai elemzés foglalkozik a menekültintegráció legfontosabb területeivel. A helyzetelemzések közös pontja, hogy az átpolitizált, a kormányzat által biztonsági kockázatként kezelt menekültügy rendszerszinten nem segíti az

integrációt, de egyének, szervezetek, intézmények elkötelezett munkájára és jó gyakorlataira építve mégiscsak létezik valamiféle integrációs munka Magyarországon, ami a nemzetközi védelemben részesített személyeket segíti.

Szintén fontos szerepet tölt be az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Szervezete. Egyrészt jogi normaalkotó, másrészt szakpolitikai példákat felmutató és tudásmegosztó, harmadrészt pedig projektfinanszírozó tevékenysége segíti hozzá a civil és egyházi szervezeteket, hogy az integrációs munkát az állami szerepvállalás hiányában, sőt ellenében továbbra is magas szakmai színvonalon végezzék.

Ezen meglévő és működő mechanizmusokra építve lehetséges lenne az integrációs szakpolitikák és intézmények újjáépítése. Amennyiben a kormány jelenlegi „háromsztatú” migrációs politikája „kétosztatúvá” válna, és az explicite „ellenséges” mező megszűnésével legalább a „semleges” mezőbe kerülne át a menekültügy, a szcéná szereplőinek szaktudására építve létre lehetne hozni egy Integrációs Stratégiát, és az EU-s forrásokból finanszírozni is lehetne az abban foglalt célok megvalósítását.

Az integrációs kudarcok ugyanis ártanak Magyarország fejlődésének. Ha egy itt élő külföldinek nincs lehetősége megtanulni magyarul, vagy nem tudja elismertetni a származási országában szerzett képesítését, és emiatt nem a szakképzettségének megfelelő munkát végez, az veszteség az országnak. Ha egy nemzetközi védelemben részesített személy az állandó létbizonytalanság vagy a nem megfelelő orvosi ellátás miatt pszichés vagy testi betegségektől szenved, és emiatt nem tud tanulni vagy dolgozni, az is veszteség az országnak. És ha egy, a magyar társadalomba már valamilyen szinten beilleszkedett külföldi személy a helyi viszonyok kilátástalansága miatt tovább vándorol, az is veszteség az országnak. Ezen veszteségeket az integrációs politika és intézményrendszer újjáépítése tudja megoldani.

ADATHIÁNYOK



Németh Ádám*



A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK INTEGRÁCIÓJÁVAL KAPCSOLATOS ADATHIÁNY OKAI ÉS KEZELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON

1. Problémafelvetés: viták és a közös metszet

Az utóbbi évtizedekben, de különösen a 2015. évi „menekültválságot” követően egyre növekvő érdeklődés övezi a nemzetközi migrációval, a menekültekkel és a kulturális sokszínűséggel foglalkozó kutatásokat. Egy erősen átpolitizált témáról van szó, amely heves indulatokat korbácsol Európa-szerte, így Magyarországon is. Morális elvek, ideológiai meggyőződések, aktuálpolitikai érdekek, gazdasági megfontolások és vélt vagy valós társadalmi hatások egyaránt befolyásolják azt, hogy egy személy vagy egy politikai entitás hogyan viszonyul a kérdéshez. Fontos ugyanakkor rámutatni két olyan összefüggésre, amely – minden logikus számítás szerint – egyaránt fontos valamennyi érintett számára, bárhol is helyezkedjen el a vélemény spektrumon.

(1) Egy komplex társadalmi, demográfiai, gazdasági, politikai kihívás megfelelő kezeléséhez elengedhetetlen a társadalomtudományi kutatások tényfeltáró és elemző munkája. Az objektív döntés-előkészítő mechanizmus nagyban hozzájárul ahhoz, hogy hatékonyabb, tényalapú szakpolitikai intézkedéseket hozzanak azok az országok, melyek úgy döntöttek: befogadják a menedékkérők egy részét. Magyarország is ebbe a csoportba tartozik.

(2) A sikeres integráció közös érdek. Még akkor is, ha a menekültek egy bizonyos idő elteltével nem tudják meghosszabbítani a menekültstátuszukat, a nyelv- és országismeretek megszerzése (hogy csak egyetlen példa kerüljön említésre) mindenképpen hozzájárul a potenciális etnikai, vallási, kulturális feszültségek csökkenéséhez, a társadalmi kohézió erősítéséhez, illetve az integrációnak a fogadó társadalomra gyakorolt pozitív hatásaihoz, beleértve a munkaerő-szükséglet enyhítését is. Hatványozottan igaz ez azokra, akik számára Magyarország lehetővé tette, hogy tartósan letelepedjenek, sőt akár állampolgárságot is szerezzenek.

E tanulmány célja az, hogy a NIEM projekt indikátorai, valamint a meglévő adatbázisok, szekunder források és szakértői interjúk alapján körvonalazza a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos adathalmaz legfőbb hiányosságait és problémáit, jellegzetes mintákat keressen benne, majd röviden számba vegye az adathiány feloldásának lehetőségeit és esélyeit.

Ezek között vannak egyszerűnek tűnő „technikai” kérdések is (például rendkívül hiányosak a képzettségre vagy foglalkoztatottságra vonatkozó ismereteink), de az információhiány kiterjed számos „puhább”, nehezen számszerűsíthető témára is, mint például a lakhatási körülmények értékelése vagy a nyelvtanulási lehetőségek felmérése.

A tanulmány elkészültét két szakértői interjú segítette. Két, a nemzetközi vándorlásstatistikai adatokat jól ismerő szociológus is megosztotta tapasztalatait a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos adathiányról.

Mit tudunk a Magyarországon élő oltalmazottokról és menekültekről 2022 elején? Mennyire tekinthető komoly problémának az adathiány, és van-e reális esély arra, hogy a jövőben szűküljön azon adatforrások listája, ahol nincs, vagy csak hiányos az elérhető információ? Ha alaposabban megértjük az adathiány okait, és a tapasztalatokat hazai, illetve nemzetközi kontextusba helyezzük, olyan ismeretekhez juthatunk, amelyek hosszú távon elősegíthetik a Magyarország által befogadott nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi beilleszkedését.

2. Az integráció kérdése

Az integrációnak a tudományos szakirodalomban a mai napig sincs egységes, általánosan elfogadott definíciója, elmélete vagy modellje.⁸⁸ Ehelyett számos értelmezés létezik, amelyek a jelenség más-más aspektusát emelik ki. Berry például az akkulturáció fogalmából indul ki, amely azt a folyamatot jelöli, amikor egyes közösségek beilleszkednek egy számukra új, domináns kultúrába.⁸⁹ Alapvetően négy akkulturációs stratégia különböztethető meg az eredeti identitás fenntartása, a beilleszkedésre való törekvés mértéke, illetve a csoportok között kialakuló kapcsolatok erőssége alapján: az asszimiláció, a marginalizáció, az integráció és a szeparáció; utóbbi az akkulturáció tagadásaként is értelmezhető.⁹⁰ Ezzel összefüggésben, a bevándorlók kíváncsnak tekintett sorsára az asszimilációs, szegregációs és integrációs politikák, illetve a normatív multikulturalizmus eltérő választ adnak.⁹¹

Az integráció esetében kétirányú kölcsönhatásról beszélünk; ilyenkor a beilleszkedés a bevándorlók kulturális identitásának fenntartásával és a csoportközi kapcsolatok elmélyülésével valósul meg. Egy többdimenziós folyamatról van szó, ahol a bevándor-

lóknak, a befogadó társadalomnak és az intézményeknek is megvan a maguk feladata. Penninx és Garcés-Mascreñas azt a folyamatot tekinti integrációnak, amikor az egyén „a társadalom elfogadott tagjává válik”.⁹² A modelljük három dimenziót (jogi-politikai, társadalmi-gazdasági, kulturális-vallási), két felet (a bevándorlók és a befogadó társadalom), valamint három szintet (egyének, szervezetek és intézmények) azonosít. Ager és Strang egy fordított piramis formájában vizualizálja a sikeres integráció tényezőit. Alul helyezkednek el a jogok és az állampolgárság, középen a nyelv és kultúra ismerete, a biztonság, stabilitás, illetve a társadalmi kapcsolatok, végül pedig a foglalkoztatottság, a lakhatás, a képzettség stb. Ezek a tényezők az integráció markereinek is tekinthetők.⁹³ Az integrációt lassító vagy akadályozó faktorok közül a szerzők a hatékony integrációs politika hiányát, a félelem és bizonytalanság érzését, a rasszista incidenseket, illetve általánosságban véve a bevándorlókkal szembeni negatív attitűdöt emelik ki.

Bár az érvek és ellenérvek részletes ismertetése szétfeszítené e tanulmány kereteit, érdemes megemlíteni azt az álláspontot is, amely szerint az integráció fogalma elavult, és az egyfajta neokoloniális gondolkodást tükröz.⁹⁴ E gondolat összekapcsolódik a multikulturalizmussal kapcsolatos diskurzussal is, amelynek magjában többek közt az a kérdés áll, hogy vajon létezik-e alá-fölérendelt viszony a kultúrák között? Vajon jogos-e a bevándorlókkal vagy menekültekkel szemben támasztott igény, hogy mielőbb és minél jobban megfeleljenek a többségi társadalom „ideális” életmód-standardjának? Ebből a szempontból a multikulturalizmus, mint állami ideológia és az integrációs stratégia más-más logikát követ.⁹⁵ Mivel az európai országok többsége alapvetően integrációs szakpolitikát folytat, és maga a NIEM projekt is ezen mechanizmusokat értékeli, a integráció fogalma megkerülhetetlen a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi beilleszkedésének vizsgálata során.

Habár a szakirodalom leginkább a bevándorlók kapcsán járja körül a témát, az integráció a menekültkérdés kapcsán is egyre hangsúlyosabbá válik. Az Európai Unió például integrációs stratégiát alkotott a menekültek integrációjának elősegítésére, jelentős

88 Castles, S., Korac, M., Vasta, E., & Vertovec, S. 2001: *Integration: Mapping the Field, Report of a project carried out by the Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre*. University of Oxford. 12.

89 Phillimore, J. 2011: Refugees, acculturation strategies, stress and integration. *Journal of Social Policy*, 40. évf. 3. sz. 575–593.

90 Berry, J. W. 1997: Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied psychology*, 46. évf. 1. sz. pp. 5–34

91 „Az állami politika szintjén a multikulturalizmus azt vallja, hogy a sokféleséget nemcsak megtűrni, hanem támogatni kell”, és ehhez „az állam által ellenőrzött közös kultúrát, a nyilvánosság legfőbb diskurzusait és a politikai intézményeket úgy kell alakítani, hogy azok az értékek pluralizmusát, a létező különbségeket és a különbözőzés jogát elismerjék és megjelenítsék” (Feischmidt, M. 1997: Multikulturalizmus. Osiris Kiadó, Budapest, p. 9, 27).

92 Penninx, R., & Garcés-Mascreñas, B. 2016: *The concept of integration as an analytical tool and as a policy concept*. In Penninx, R., & Garcés-Mascreñas, B. (szerk.) *Integration processes and policies in Europe*. pp. 11–29. Springer, Cham.

93 Ager, A., & Strang, A. 2008: Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21. évf. 2. sz. pp. 166–191

94 Schinkel, W. 2018: Against ‘immigrant integration’: For an end to neocolonial knowledge production. *Comparative migration studies*, 6. évf. 1. sz. pp. 1–17.

95 Mindkettő arra törekszik, „hogy a kisebbségeket beépítse a főáramba. Különbségük abban nyilvánul meg, hogy mennyiben fogadják el a sokféleséget. A multikulturalizmus a pluralitás mozaikját választja, míg az integráció inkább olvasztótégelyhez hasonlít, amely a különbözőségeket egységbe foglalja, hogy új egységet hozzon létre” (Fleras, A. és Elliot, J. L. 1997: *A multikulturalizmus Kanadában: a sokféleség felmagasztalása*. In: Feischmidt, M. 1997: Multikulturalizmus. Osiris Kiadó, Budapest, pp. 29-38)

pénzügyi forrásokat mozgósítva többek közt a csoportközi kapcsolatok kialakításának elősegítéséhez.⁹⁶ A kvalifikációs irányelv szerint a nemzetközi védelemben részesítetteknek hozzá kell férnie többek között a munkavállaláshoz és az oktatási rendszerhez, a saját állampolgárokkal megegyezően.⁹⁷

3. Migrációs és integrációs szakpolitikák értékelése

De hogyan lehet megállapítani, hogy mely kérdések relevánsak a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációjának elősegítése szempontjából? A kérdés megválaszolásához érdemes először áttekinteni azt, hogy a nemzetközi gyakorlatban milyen indikátorok segítségével próbálják leírni a migrációs szakpolitikák fő irányvonalait és megmérni az integrációs politikák hatékonyságát. Solano és Huddleston összesen 67 átfogó migrációs szakpolitikai indexet azonosított világszerte.⁹⁸ Ezekre általánosságban véve jellemző, hogy többnyire a bevándorlással kapcsolatos kihívásokra reflektálnak, erősen Európa-centrikusak (az indexek által lefedett országok közül átlagosan négyből három európai) és főként keresztmetszeti képet adnak a témáról; a vállaltan longitudinális vizsgálatok kifejezetten ritkák.

Tapasztalatok szerint a döntéshozók, illetve a közvélemény hajlamos a liberális–restriktív tengelyre felfeszíteni a migrációs szakpolitikákat, holott a valóságban nem ilyen egyértelmű e megkülönböztetés. Gyakoribb, hogy bizonyos tekintetben megengedő, más szempontból viszont korlátozó attitűd jellemzi egy adott ország migrációs szakpolitikáját, ráadásul ezek időben is folyamatosan változnak. De Haas szerint helyesebb, ha a szelekciós törekvés irányából értelmezzük az irányváltásokat. Valójában a befogadó állam szempontjából „kívánatosnak” és „nem kívánatosnak” ítélt csoportokkal szembeni

attitűd befolyásolja a szakpolitikai döntéseket⁹⁹. Dacára annak, hogy a nemzetközi védelemben részesítettek szempontjából kevésbé alkalmazható e megkülönböztetés, valamelyest hasonló gondolat állhat annak hátterében, hogy a 2022. elején Magyarországra érkezett ukrainai menekültekkel szemben a korábbiakhoz képest merőben eltérő – pozitívabb – hozzáállás jellemzi a magyar menekültpolitikát.

A bevándorlással kapcsolatban a szakirodalom rendszerint „belépési” (*admission policies*), „integrációs” és „maradási” (*stay policies*) szakpolitikai területeket különböztet meg,¹⁰⁰ ahol az első a belépés körülményeivel és feltételeivel foglalkozik (például családgyesítési eljárások, menekültügy), utóbbi pedig az egyenlő jogok biztosítására, az állampolgárság és letelepedési engedély kiadására (*residence and citizenship acquisition policies*), vagy épp a státuszok visszavonására és a kiutasításokra utal (*expulsion and return policies*). A kettő közti logikai egység maga az integrációs politika, amely általánosságban véve a bevándorlók, menekültek és oltalmazottak társadalmi beilleszkedését hivatott elősegíteni a munkaerőpiac, az oktatás, az egészségügy stb. területén (bővebben lásd 6.2. fejezet).

A leggyakoribb témakörök, amelyek az integrációt mérő szakpolitikai indikátorok esetében megjelennek, csökkenő fontossági sorrendben: a munkaerőpiaci beilleszkedés, a társadalmi befogadás és az oktatás.¹⁰¹ E témakörrel specifikusan a *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) foglalkozik, ami térben és időben az egyik legtagabb ilyen mutató. A permanens lakhatással, az állampolgárság megszerzésével, a munkaerőpiaci mobilitással, a családgyesítéssel, az oktatással, a politikai részvétellel, az egészségügyi ellátással és az antidiszkriminációs intézkedésekkel kapcsolatos adatgyűjtés után a MIPEX összesen tíz kategóriába sorolta a világ országait. A magyarországi integrációs szakpolitika a 8. „*Equality on paper (Halfway unfavourable)*” minősítést kapta.¹⁰²

96 Schinkel, W. 2018: Against 'immigrant integration': For an end to neocolonial knowledge production. *Comparative migration studies*, 6. évf. 1. sz. p. 30.

97 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve „a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról”. Az irányelv legfőbb célja annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre rászorulókat beazonosítására, továbbá annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez. „Az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyekkel való bánásmód tekintetében a tagállamokat kötelezik azon – többek között a hátrányos megkülönböztetést tiltó – nemzetközi jogi okmányok, amelyeknek szerződő felei (17. pont).”

98 Solano, G. & Huddleston, T. 2021: Beyond immigration: Moving from Western to Global Indexes of Migration Policy. *Global Policy*, 12. évf. 3. sz. pp. 327-337. Számos megközelítést részletesebben kifejt: Scipioni, M. & Urso, G. 2018: *Migration Policy Indexes*, JRC Technical Report, Ispra: European Commission, JRC109400. www.joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2018-05/jrc109400_migration_policy_indexes_online.pdf

99 de Haas, H., Natter, K. & Vezzoli, S. 2016: Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies, *International Migration Review*, Fall 2016, pp. 1-44. www.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imre.12288

100 Rayp, G., Ruyssen, I. & Standaert, S. 2017: Measuring and Explaining Cross-country Immigration Policies, *World Development*, 95, pp. 141-163.

101 Solano, G. & Huddleston, T. 2021: Beyond immigration: Moving from Western to Global Indexes of Migration Policy. *Global Policy*, 12. évf. 3. sz. pp. 327-337.

102 Solano, G. & Huddleston, T. 2020: *Migrant Integration Policy Index 2020*. Barcelona/ Brussels: CIDOB and MPG. www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2021/02/Solano-Giacomo-Huddleston-Thomas-2020-Migrant-Integration-Policy-Index-2020.pdf

4. Az adathiányról általában

Ha egy kutató a nemzetközi migráció témájával kezd foglalkozni, hamar szembesül azzal a jelenséggel, hogy míg a honos népességről közel teljes körű statisztikai adatbázis áll rendelkezésre, és a bevándorló népességről is viszonylag sokat tudunk, addig a nemzetközi védelemben részesített személyekre vonatkozó információk rendkívül hiányosak. Ez egy globális jelenség, amelynek számos technikai oka lehetséges, beleértve a reguláris migránsokhoz viszonyított jóval kisebb lélekszámot, vagy az adatok nagyfokú bizonytalanságát is (sokan például nem tudnak felmutatni hivatalos dokumentumot a személyazonosságukról). Látni kell azonban, hogy ez az adathiány csak a nyilvános felületekre, például a nemzeti statisztikai hivatalok és minisztériumok honlapjaira vonatkozik.

Valójában nagyon sok információ gyűlik össze az Európába érkező menekültekről, ám egészen más szempontok szerint történik azok összeírása. Érkezik adatok például az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséghez (Frontex), az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalhoz (EASO), illetve az egyes tagállamok illetékes intézményeihez is (Magyarországon például az Országos Idegenrendészeti Főigazgatósághoz).¹⁰³ Mivel a gyakorlatban nem létezik harmonizált európai menekültügyi rendszer – legfeljebb jogszabályok szintjén¹⁰⁴ –, amely egységes adatbázist építhetne, a nemzetközi védelemben részesítettekre vonatkozó adathalmaz rendkívül fragmentált, és csak a töredéke érhető el például az Eurostat oldalán. A tanulmány megírásához készített szakértői interjúk tapasztalatai alapján világossá vált, hogy bár az EU-s tagállamok eleget tesznek a minimális adatszolgáltatási kötelezettségüknek Brüsszel felé, alapvetően mindenki vonakodik megosztani a részletes adatbázisait. A nyilvántartások célja ugyanis elsősorban nem a lakosság tájékoztatása vagy a kutatói kíváncsiság csillapítása; a legtöbb ország alapvetően biztonságpolitikai kérdésnek tekinti a menekültüggyel kapcsolatos információkat.

¹⁰³ A Frontex feladatai közé tartozik az EU külső határait fenyegető kockázatok értékelése. Ehhez a tagállamok is szolgáltatnak adatokat, de a külső határokról származó hírszerzési adatok is ide futnak be. Ezeket a szervezet később megosztja az illetékes nemzeti hatóságokkal, az Európpal és egyéb európai ügynökségekkel (lásd: <https://frontex.europa.eu/language/hu/>). Az EASO havi rendszerességgel gyűjt menedékjogi statisztikai adatokat valamennyi EU tagállamtól, továbbá Svájctól, Norvégiától, Liechtensteintől és Izlandtól, illetve különböző EPS indikátorok alapján működteti a „Menekültügyi korai figyelmeztető és készenléti rendszert”. Ezt egy rugalmasabb adatszolgáltatási rendszerre kívánják fejleszteni, amely képes előre jelezni az eseményeket és azonnal reagál is rájuk, ahelyett, hogy csak lekövetné azokat. (<https://www.easo.europa.eu/information-analysis>). Bővebben lásd Urbán Ferenc: Az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés összefüggései, *Statisztikai Szemle*, 2016, 94. évf. 5. sz. www.real.mtak.hu/42554/1/2016_05_477.pdf.

¹⁰⁴ Az európai menekültügyi (és migrációs) adatgyűjtési kötelezettséget a 862/2007/EK rendelet 4. cikke helyezte jogi alapokra. „A rendelet lehetővé teszi a gyűjtött, menekültügyi statisztikai adatok minőségének rendszeres ellenőrzését és az EU egészére kiterjedő összehasonlíthatóságát. Ugyancsak ez ad módot a jogszabályokra való hivatkozásra az adatgyűjtés során, és ez alapján határozták meg a menekültügyi statisztikai adatgyűjtésbe vont változókat és bontásukat is” uo.

Ez az államigazgatás szempontjából talán érthető és rövidtávon hasznosnak tűnő gyakorlat azonban hosszabb távon kontraproduktívvá válhat, hiszen hatékony menekültügyi és integrációs szakpolitikai intézkedések nehezen képzelhetők el az objektív, tényalapú kutatói döntés-előkészítői munka nélkül.

5. A menekültügyi adatok forrásának változása Magyarországon

Fontos röviden összefoglalni, hogy honnan is származnak azok az információk, amelyek a nemzetközi védelemben részesített személyekről nyilvánosan hozzáférhetők. A magyar bevándorláspolitikai szervezetrendszerének fejlődésére általánosságban jellemző a hatáskörök erősödő centralizáltsága. Az első idegenrendészeti eljárást szabályozó törvény 1903-as keltezésű; ezt később az 1930. évi XXVIII. törvénycikk módosította. Az államszocializmus időszakában a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatal (KEOKH) előbb az ÁVH, majd a Belügyminisztérium alá tartozott. Az 1993. évi LXXXVI. törvény és végrehajtási rendeletei már európai mintára készültek. Az 1990-es évek végén a menedékjogi törvény hatálybalépésével a bevándorlási kérelmek elbírálása a megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok hatáskörébe került, a fellebbezéseket pedig a Menekültügyi és Migrációs Hivatal bírálta el. 2000-ben jött létre a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala (BÁH), és ide kerültek át az idegenrendészeti feladatok.¹⁰⁵ 2017-től, jogutódként létezik a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH), amely 2019-től az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) nevet viseli.

A nemzetközi védelemben részesített személyek nyilvántartását tehát korábban a BÁH, később a BMH, jelenleg az OIF végzi. Azon menekültekről, akik a hivatalos személy- és lakcímnilyvántartásban megtalálhatók, a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkársága szolgáltat adatokat a Központi Statisztikai Hivatal (KSH), illetve az Eurostat számára. Az adatok átvétele a 2196. sz. OSAP,¹⁰⁶ valamint együttműködési megállapodás alapján történik. Az idősoros adatok hiányának vagy nehéz hozzáférhetőségének egyik kézenfekvő magyarázata lehetne a nagyfokú

¹⁰⁵ Wetzel Tamás: A magyar migrációs jog története. *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/2. 205–217. www.ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20092sz/15.pdf

¹⁰⁶ OSAP: Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program. A 2196. nyilvántartási szám adatköre: „A Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok demográfiai ismérvei (nem, kor, családi állapot, állampolgárság, születési ország, lakóhely, iskolai végzettség) valamint a különböző típusú engedélyekhez (belépés dátuma, engedély típusa, érvényessége, tartózkodás célja) kapcsolódó adatok az idegenrendészeti nyilvántartások alapján”. www.ksh.hu/docs/hun/info/adatgyujtes/2016/1_melleklet_KSH_adatkor.pdf

államigazgatási turbulencia, hiszen a jogszabályok mellett maguk a bevándorlásért és menekültügyért felelős hivatalok is változtak. Az interjú során azonban hamar cáfolatot nyert e hipotézis. Az adatáramlás mechanizmusát jól ismerő szakértő szerint egy ilyen „intézménycsere” esetében az akták, adatok átadása automatikus. Az elképzelhető, hogy az 1990-es években előfordulhattak kisebb „törések” az adatátadás során, de ezek nem lehetnek számottevőek. A BÁH-nál, illetve az OIF-nél „minden fontos információ meg kell, hogy legyen visszamenőlegesen”, ami azért is logikus, mert egy menekültstátusz meghosszabbításának elbírálásánál szükség van minden korábbi információra az adott személlyel kapcsolatban.

6. A hiányzó adatok rendszerezése

A Migration Policy Group által összeállított, összesen 168 tételből álló NIEM indikátorlista optimális támpontot nyújthat annak eldöntéséhez, hogy mely kérdések relevánsak a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációjának elősegítése szempontjából. Az indikátorokat 13 modulba sorolták, amelyek mind egy-egy integrációs területet fognak át. Az 1. táblázat rövid betekintést enged abba, hogy milyen jellegű indikátorok tartoznak az egyes blokkokba.

Fontos kiemelni, hogy ezen indikátorok egy jelentős része valamilyen jogszabály meglétét firtatja; ezek zömmel szabadon elérhetők Magyarország esetében is. Az implementációra vonatkozó adatok, valamint a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos statisztikák azonban rendkívül hiányosak. Sokatmondó tény, hogy minden negyedik – egészen pontosan 42 darab – indikátor esetében semmilyen adat vagy információ nem áll rendelkezésre (1. ábra), valamint legalább ugyanennyi esetben „0” érték került rögzítésre a táblázat megfelelő cellájában. Ez utóbbi jelzés arra utal, hogy az adott kérdés nem értelmezhető magyarországi kontextusban. Például összesen tizenöt indikátor reflektálna az államilag finanszírozott nyelvoktatás és az integrációs tanfolyamok paramétereire, ám ilyen ingyenesen elérhető képzések Magyarországon nincsenek. De melyek azok a területek, ahol tényleg a sötétben tapogatózunk, és vajon felfedezhetők-e jellegzetes motívumok az adathiányban?

1. táblázat

A fontosabb NIEM indikátorok csoportosítása a megjelölt integrációs területek alapján

BASLINE – Alapadatok életkor, nem, sérülékenység (egyedülálló szülő, fogyatékkal élő, kísérő nélküli kiskorú, kényszerű áldozata, stb.) szerinti bontásban; a menekültügyi eljárás tartama; a sérülékenység azonosításának tartama.

MAINSTREAMING – Integrációs stratégia a nemzetközi védelemben részesítettek számára.

TARTÓZKODÁS – Tartózkodási engedélyek típusa; megújítási lehetőségei; a letelepedési engedély kiadásának feltételei; könnyített feltételek a sérülékeny csoporthoz tartozók esetében; adminisztratív akadályok és költségek; pozitív döntések aránya; az elutasítás főbb indokai stb.

CSALÁD, CSALÁDEGYESÍTÉS – Családtagok köre s státusza; a családegyesítési kérelem előfeltételei; a kedvezményes kérelmezés időtartama; a családhoz tartozás igazolása; a családegyesítési eljárás időtartama és költsége; pozitív döntések aránya; az elutasítás főbb indokai stb.

ÁLLAMPOLGÁRSÁG – Esetleges kedvezőbb feltételek a menekültek, oltalmazottak részére; a tartózkodási idő meghatározása; az állampolgárság megszerzésének feltételei; okmányok a származási országokból; a honosítási eljárás hossza és költsége; pozitív döntések aránya; az elutasítás főbb indokai stb.

LAKHATÁS – Szabad mozgás az ország területén; hozzáférés a lakhatáshoz; ingatlan-tulajdonjog megszerzése; tanácsadás, képviselő; célzott lakhatási támogatások megléte (például sérülékeny csoportok esetében), időtartama, összege; a lakhatás minőségének értékelése: hányan laknak barátoknál, bérlakásban, saját tulajdonban stb.

MUNKAVÁLLALÁS – Statisztika: végzettség; túlképzettség; hányan munkanélküliek, munkavállalók, önfoglalkoztatók; hozzáférés a munkaerőpiachoz és annak adminisztratív akadályai; diplomák, képesítések elismerése; álláskereséshez nyújtott állami támogatás; koordináció a regionális/helyi hatóságokkal stb.

SZAKKÉPZÉS – Statisztika: hányan, milyen státuszúak vesznek részt szakképzésben; hozzáférés a szakképzéshez és annak adminisztratív akadályai; célzott állami támogatások a hozzáférés elősegítése érdekében; koordináció a regionális/helyi hatóságokkal stb.

EGÉSZSÉGÜGY – A sérülékeny csoportok (kiskorúak, várandós nők, fogyatékkal élők, idősek) azonosítása; hozzáférésük az ellátáshoz és annak adminisztratív akadályai; bekapcsolás az egészségügyi rendszerbe; az egészségügyi szolgáltatók tájékoztatása, társadalmi tudatosságának növelése; célzott állami támogatások a hozzáférés elősegítése érdekében; koordináció a regionális/helyi hatóságokkal stb.

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS, SZOCIÁLIS BIZTONSÁG – A bekapcsolódás feltételei; jogosultságok; tájékoztatás; adminisztratív akadályok; a szociális ellátórendszer, szolgáltatók tájékoztatása, társadalmi tudatosságának növelése; koordináció a regionális/helyi hatóságokkal; szegénységi küszöb alatt élő menekültek aránya stb.

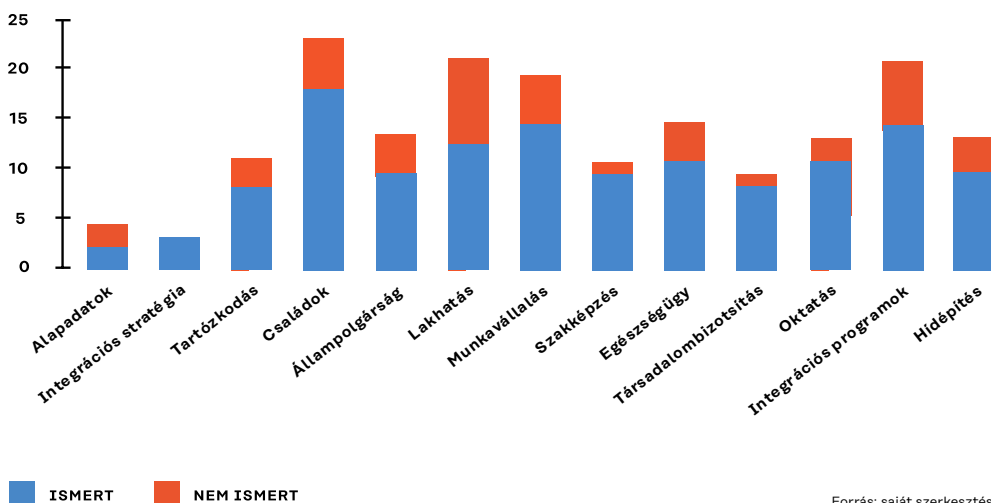
OKTATÁS – Statisztika az oktatásba bekapcsolódottakról az intézmény szintje szerint (25 év alatti); a hozzáférés feltételei és adminisztratív akadályai; az eddigi tanulmányok mérése; nyelvi, célzott oktatási támogatások megléte; a támogatásban részesülők száma; szakemberek tájékoztatása, társadalmi tudatosságának növelése; koordináció a regionális/helyi hatóságokkal stb.

NYELVOKTATÁS, INTEGRÁCIÓS PROGRAMOK – Statisztika: a magyar nyelv-oktatásban és az integrációs tanfolyamokon résztvevők száma; hozzáférés a szolgáltatásokhoz és ezek adminisztratív akadályai; az állami támogatások megléte és összege; a tanfolyamok minősége, időtartama; a résztvevők nyelvtudási szintje (A1-C2) stb.

HÍDÉPÍTÉS – Államilag finanszírozott társadalmi tudatosságnövelő intézkedések megléte; koordináció a regionális/helyi hatóságokkal; önkéntes kezdeményezések támogatása; egyéni mentorálásban részesülő menekültek száma; kísérő nélküli kiskorúaknak kirendelt gyermekvédelmi gyámok száma; a menekültek részvétele a politikai/társadalmi/önkéntes tevékenységekben; menekültek által vezetett NGO-k száma stb.

1. ábra

A nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos adathiány mértéke Magyarországon az ismert és nem ismert NIEM indikátorok szerint



6.1 Adathiány az integrációs területek szerint

A hiányzó adatok tipizálásának egyik módját az integrációs területek szerinti bontás jelentheti. Az 1. ábra alapján látható, hogy bár viszonylag nagy különbségek mutatkoznak, az adathiány problémája minden megjelölt témát érinti kisebb vagy nagyobb mértékben.

Az *általános adatok* tanulmányozása során rögtön egy anomáliára bukkanhatunk. A menedékkérők, illetve a Magyarország által nemzetközi védelemben részesített személyek száma ugyanis ismert (mind a „stock”, mind a „flow” adatok), viszont az életkor, a nem, a lakóhely és a sérülékeny csoportok szerinti bontás nem elérhető. A BMH statisztikai kiadványfüzetei korábban két- vagy háromhavi gyakorisággal is megjelentek, de 2018 után egy ideig nem frissült az OIF nyilvánosan elérhető adatbázisa. (Végül 2021-ben és 2022-ben pótolták az elmaradt jelentéseket, így pillanatnyilag a 2021. évi statisztikák a legfrissebbek.)¹⁰⁷ Ugyanakkor az Eurostat online felülete tartalmazza a kérdéses adatok egy részét; a nem és kor szerinti bontást például egészen részletesen.¹⁰⁸ A jelenség magyarázata az lehet, hogy a 862/2007/EK rendelet értelmében az EU tagállamoknak adatszolgáltatási kötelezettségük van az Európai Bizottság, illetve az Eurostat felé, viszont olyan kötelezettségeik nincsenek, amelyek a belföldi, magyar nyelven elérhető publikálás gyakoriságára vagy részletességére vonatkoznának.

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság adatai szerint 2019-ben 465, 2020-ban 159, 2021-ben pedig 143 nap volt a menekültügyi eljárás átlagos időtartama. A javuló tendencia mögött valószínűleg a regisztrált menedékkérők számának zuhanása áll: 2018-hoz képest (671 fő) a következő években 500-ra, 117-re, majd 2021-ben mindössze 40 főre csökkent a menedékkjog iránti kérvények száma. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy 2020 májusában a korábbinál is bonyolultabbá vált a menedékkjogi eljárás. Magyarországon csak akkor kaphat valaki menekültstátuszt, ha benyújt egy előzetes menedékkjog iránti szándéknyilatkozatot Magyarország belgrádi vagy kijevi nagykövetségén. Az OIF jóváhagyása után a nagykövetség kiállíthat egy úti okmányt az érintettnek, mellyel Magyarországra utazhat, majd miután a határrendészet az OIF-hez irányítja, végül hivatalosan is benyújthatja a menedékkjog iránti kérelmét.

Az *integrációs stratégiát* tekintve nincs információhiány, hiszen ismert, hogy eddig még nem született specifikus integrációs stratégia a bevándorlók és a nemzetközi védelemben részesülők számára, illetve nincs megnevezve felelős minisztérium vagy egyéb

¹⁰⁷ www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

¹⁰⁸ www.ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database

államigazgatási szervezet annak kidolgozásáért. Habár a Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020-es ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum szót ejt róla, a gyakorlatban még nem történt előrelépés ezen a téren. A tervdokumentum ciklusa ráadásul 2020 végén lejárt, és nem került meghosszabbításra, így átfogó integrációs szakpolitika azóta még papíron sem szerepel a kormányzati dokumentumokban.

Tartózkodás. Nem ismert, hogy a menekültek közül hányan nyújtottak be letelepedési kérelmet, és ezek közül mennyit fogadtak el, illetve utasítottak el, és milyen indokkal. (2019 januárja óta nem kaphatnak letelepedési engedélyt menekültek vagy oltalmazottak, mert csak „lakhatási indokot” ismer el a hatóság. Ha letelepedési engedélyt igényelnek, akkor le kell mondaniuk a státuszukról). A menekültügyi hatóság által meghozott döntések száma és aránya mindazonáltal az OIF éves kiadványfüzeteiből ismert (2. táblázat). A szakértői interjú során felmerült az a probléma is, hogy valójában nem tudjuk, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek közül életvitelszerűen hányan élnek Magyarországon. A Belügyminisztérium Személyi Nyilvántartási és Igazgatási Főosztály Operatív Szolgáltatási Osztály adatai szerint 2021. december 31-én 1435 fő rendelkezett személyi igazolvánnyal menekültként, és 1521 fő oltalmazottként, ám elképzelhető, hogy jelentős részük valahol Nyugat-Európában él. Hivatalosan ugyan nem tartózkodhatnak huzamosabb ideig más EU-tagállamban, de a gyakorlatban ezt nehezen lehet nyomon követni a schengeni övezeten belül, hiszen nem tudni, ki és mikor lépte át az államhatárt.

2. táblázat.

A menekültügyi hatóság által meghozott döntések száma Magyarországon

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Menekültként elismerés	173	240	146	154	106	68	22	83	21
Oltalmazottként elismerés	183	236	356	271	1,110	281	31	43	17
Befogadottként elismerés	4	27	6	7	75	18	7	4	2
Elutasítás	4 185	4 553	2 917	4 675	2 880	595	650	346	19
Megszüntetés	11 339	23 406	15 226	49 479	2 049	160	50	47	28

Forrás: OIF éves statisztika kiadványfüzetei
www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

A *családegyesítés* témakörével kapcsolatban nem ismert, hogy átlagosan mennyi időt vesz igénybe egy ilyen eljárás, és van-e tapasztalat a családi kapcsolatok felkutatásában. Míg 2016-ban például 130 családegyesítési kérvény érkezett, és ebből 79 esetben született pozitív döntés, addig 2020-ban a 73 kérelemből 27 részesült pozitív elbírálásban.¹⁰⁹ Az interjú során megerősítést nyert, hogy ezek az adatok, hasonlóan az előző blokkhoz, az OIF aktáiban bizonyosan megvannak.

Az *állampolgárság* megszerzésének körülményeire vonatkozó ismereteink viszonylag széleskörűek. Azt tudjuk, hogy nincs törvényileg meghatározott maximális időtartama a honosítási eljárásnak, és annak átlagos időtartama sem ismert. A külföldieket segítő civil szervezetek tájékoztatása szerint a gyakorlatban átláthatatlan, hogy melyik eljárás mennyi ideig tart; ez hat hónaptól akár két évig is terjedhet. Maga a procedura ingyenes, de számos járulékos költsége van a honosítási vizsgától a fordítási költségeig. A korábbiakhoz hasonlóan itt sincs konkrétum arról, hogy a menekültek közül hányan szereztek magyar állampolgárságot,¹¹⁰ illetve milyen arányban bizonyult sikertelennek a honosítási eljárás, és miért. Az interjú során lehetséges adatforrásként említették a Budapest Főváros Kormányhivatalának Állampolgársági és Anyakönyvi Főosztályát, hiszen a magyarországi menekültek döntő többsége (becslések szerint háromnegyede) Budapesten él.

A legtöbb hiányzó kérdés a *lakhatási* viszonyokra vonatkozik. Más integrációs területekre is érvényes, de itt mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy az állami – például lakhatási – támogatások teljesen elapadtak 2016 után. Ennek megfelelően minden olyan indikátor, ami erre a kérdéskörre reflektálna, értelmezhetetlen a magyarországi kontextusban. (Pozitív, de inkább egyedi példaként említhető Budapest VIII. kerülete, mely 2021 júniusában konzultációt indított az önkormányzati tulajdonú lakások szabályozásáról, bevonva egy, a külföldiek integrációjával foglalkozó civil szervezetet is.) Nem meglepő a bérlakásban élő menekültekre vonatkozó adathiány sem, figyelembe véve a tényt, hogy a lakásállomány alig 2%-a szociális bérlakás¹¹¹ (*public accommodation*). Ez a lakhatási forma egyáltalán nem tipikus Magyarországon, ellentétben Ausztriával vagy Németországgal. A menekültstátusz elismerése után 30 napot tölthetnek befogadóállomáson (2016 júniusáig ez 60 nap volt), amely idő alatt – a szükséges okmányok

¹⁰⁹ NIEM Hungary Evaluation report 2.

¹¹⁰ A menedékkérők állampolgársági statisztikái a KSH adatbázisában elérhetők, lásd például: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wvn002b.html

¹¹¹ www.gki.hu/wp-content/uploads/gki/Szocialis_berlakas.pdf

beszerzése mellett – a lakhatási viszonyait is rendezniük kell. Arról továbbra sincs adat, hogy a menekültek közül hányan hajléktalanok, hányan élnek a barátaikkal vagy családjukkal közös háztartásban, mennyien laknak albérletben, esetleg saját ingatlanban. A lakáskörülményekről is csak annyi információ áll rendelkezésre, amennyi a fókuszcsoporthoz tartozók interjújának során elhangzott: rendszerint rossz felszereltségű, túlszűfolt környezetről számoltak be a megkérdezettek. Az ingatlan-tulajdonjog megszerzése terén pozitív változás 2016-hoz képest, hogy ma már a menekültekre és oltalmazottakra is a magyar állampolgároknak vonatkozó szabályt alkalmazzák.

Hasonlóan szembetűnő a nemzetközi védelemben részesített személyek munkavállalásával, *foglalkoztatottságával* kapcsolatos adathiány. Ha van valami, amely alapvető fontosságú lenne az integrációs folyamat előmozdítása érdekében, az többek közt a legmagasabb iskolai végzettség ismerete volna, illetve az, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek közül vajon hányan vannak jelen a munkaerőpiacon foglalkoztatottként akár rész-, akár teljes munkaidőben, hányan indítottak magánvállalkozást. Itt azonban még az alapadatok is hiányoznak. Habár nincsenek konkrét számok, a tapasztalatok szerint alapvetően pozitív változásnak lehetünk szemtanúi az utóbbi években, hiszen a munkaerőpiacon komoly szakemberhiány lépett fel, különösen Budapesten és a vidéki nagyvárosokban. A Covid-19 válság viszont – a nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan (lásd például OECD 2020) – kedvezőtlen irányba fordította e tendenciát.¹¹² Mivel a bevándorlók és menekültek jellemzően olyan szektorokban dolgoznak, melyeket a lezárások és a gazdasági visszaesés komolyan érintett (például vendéglátás, turizmus), sokan közülük elvesztették munkájukat 2020-ban. Az újranyitással párhuzamosan viszont fokozatosan visszatérhettek a munkaerőpiacra: becslések szerint 2021-ben a nemzetközi védelemben részesített személyek 55-65%-a már ismét aktív kereső¹¹³ volt.

A fentiekkel összefüggésben a képzettséget igazoló dokumentumok elfogadásának vagy elutasításának arányára, illetve a túlképzettséghez kapcsolódó adatok sem ismertek, bár utóbbira magyarázat, hogy a „*brain waste*” jelensége egy egyébként is kevésbé feltárt problémakör a migrációkutatás szakirodalmában.¹¹⁴ A fókuszcsoport és stakeholder interjúk során viszont kiderült, hogy a Magyarországon élő menekülteknek több,

mint harmada (37%) túlképzettként dolgozhat a jelenlegi munkahelyén. A nemzetközi védelemben részesítettek elméletileg ugyanúgy részt vehetnek a munkaerőpiacon és a közfoglalkoztatásban, mint a magyar állampolgárságú személyek, bár a közsférában bizonyos munkakörök előírják a magyar állampolgárságot.

A fenti adatok vélhetően azért is hiányosak, mert a menedékkérők jellemzően papír nélkül érkeznek; a dokumentumok vagy megsemmisültek, vagy az érintettek titkolják azokat, hogy kedvezőbb döntés szülessen az eljárás során. Ami a munkaerőpiaci részvételt illeti: a szakértő a németországi tapasztalatokra hívta fel a figyelmet. A Munkaerőpiac- és Foglalkozás-kutató Intézet (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, IAB) adatai alapján 2019 végéig Németországban a 15-64 év közötti menekültek kb. 40%-a tudott elhelyezkedni, és közülük minden második valamilyen speciális szakképesítést igénylő munkakörben.¹¹⁵ Ez a vártnál jobb mutató, de még így is további 5-6 év kérdése lehet, míg a 2015-16-os hullámmal érkezett menekültek végül mind bejutnak a német munkaerőpiacra. Magyarországon nagyságrendekkel alacsonyabb a menekültek száma, ám a magyar nyelv nehéz elsajátítása ugyancsak lassíthatja a folyamatot.

Az egészségügyi szempontból sérülékeny menedékkérők (például várandós nők, fogyatékkal élők, kísérő nélküli kiskorúak) azonosítási protokollja, illetve az eljárás időtartama nem ismert. Arról sincs konkrétum, hogy az állami költségvetésben milyen források kerültek elkülönítésre a menedékkérők és menekültek egészségügyi ellátására. Kényes kérdés továbbá az ún. „kielégítetlen igények” problémaköre. Mivel az elismert menekültek törvényileg ugyanolyan ellátásra jogosultak, mint a magyar állampolgárok (néhány gyakorlati problémára a fókuszcsoport során persze fény derült), ez főleg a tranzitzőnákban bizonytalan ideig várakozó menedékkérőket érintette.¹¹⁶ 2021 májusától a külföldi állampolgárok és a nemzetközi védelemben részesített személyek is megkaphatták a Covid-19 oltásokat, hiszen a regisztrációhoz már nem volt elvárás a TAJ-szám megléte.

Azt pontosan tudni, hogy milyen feltételek mellett van jogosultságuk a *szociális* támogatás, a munkanélküli ellátás, az egészségi állapottal/rokkantsággal kapcsolatos ellátás,

¹¹² Bővebben lásd Budai Boglárka elemzését ugyanebben a kötetben.

¹¹³ NIEM Hungary Evaluation report 2.

¹¹⁴ E kifejezés arra utal, amikor egy bevándorló a végzettségéhez képest alacsonyabb státuszú munkát vállal, köszönhetően például a nyelvtudás hiányának vagy a képzettséget igazoló dokumentumok inkompatibilitásának. Gazdasági szempontból egy kifejezetten káros jelenségről van szó, amely rossz a befogadó államnak (a humán-erőforrás elpocsékolása), rossz a kibocsátó államnak (brain drain: a képzett fiatalok elhagyják az országot), és rossz az adott személynek is (a szubjektív jóllét érzékelhető csökkenésével jár).

¹¹⁵ www.dw.com/en/germany-refugees-integrated-into-labor-market-quicker-than-expected/a-49908960

¹¹⁶ A vonatkozó NIEM indikátor azt mutatja, hogy a menedékkérők és nemzetközi védelemben részesített személyek hozzávetőlegesen hány százaléka számolt be arról, hogy az egészségügyi ellátás – beleértve a pszichológiai segítségnyújtást – igénybevétele során valamilyen akadályba ütközött, illetve azt nem tudta leküzdeni. A tranzitzőnákban több-kevesebb időt eltöltött menedékkérők közül csaknem mindenki, a menekültek és oltalmazottak közül pedig a többség ebbe a csoportba tartozott a 2019-es NIEM becslések alapján. A Menedék Egyesület 2021-es interjúja alapján ez az érték 10%-ra tehető. Utóbbiak esetében az ellátás megkésztettség jellemző; gyakori, hogy az egészségügyi ellátórendszer különböző intézményei többször is továbbírnák őket. A tranzitzőnákát végül 2020 májusában bezárták.

a család- és gyermektámogatás és az időskori ellátás igénybevételére, illetve milyen adminisztratív teendők és akadályok vannak mindezzel kapcsolatban. (E támogatásokhoz eleinte nehéz hozzájutniuk, mivel ezekhez előzetes biztosítási periódusra van szükség.) A szociális biztonság számszerű indikátorai viszont nem ismertek, például, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek hány százaléka él a szegénységi küszöb alatt. A Menedék ügyfélköre alapján ez az arány 36%-ra becsülhető. A szegénységi küszöb alatt élő menekültek 60%-a dolgozik, és 80%-uk kap támogatást valamely független civil szervezettől vagy egyháztól. A menekültstátusz odaítélése után eltelt idő viszont döntő szempont: akik viszonylag régóta Magyarországon élnek, jellemzően stabilabb megélhetési forrásokkal rendelkeznek.

Az *oktatási* helyzetről sem áll rendelkezésre teljes statisztika, és változó, hogy az adatbázis elérhető-e vagy sem. Míg 2016-ból például egyáltalán nincs ilyen adatsor, az ismert, hogy a 2020/21-es tanévben 29, 66, 8 és 6 menedékkérő vagy elismert menekült¹¹⁷ járt óvodába, általános- és középiskolába, illetve egyetemre. (Elméletileg az Oktatási Hivatal köznevelés információs rendszere (KIR) tartalmazza a nyilvános információkat.) A célzott állami oktatási támogatásban részesülő gyermekek, illetve a velük foglalkozó oktatók száma egyaránt nulla, hiszen nyelvi és integrációs támogatás – a korábbiakhoz hasonlóan – ebben a szférában sincs. Az online oktatás idején a beilleszkedés lehetősége gyakorlatilag megszűnt számukra, és a szükséges elektronikai eszközök is gyakran hiányoztak.

Ahogy korábban már említésre került, jelenleg nincsenek államilag finanszírozott, ingyenes nyelvórák és *integrációt elősegítő programok*, tehát nem lehet választ adni arra, hányan vesznek részt ebben, hányan szereznek nyelvvizsgát, mennyire elégedettek a tanfolyam minőségével, mennyire hasznosak a megszerzett ismeretek stb. A szakértői interjúban elhangzott, hogy 2015-ig még voltak ilyen, a BÁH Menekültügyi Ellátási Osztálya által finanszírozott kurzusok, de azt követően elapadtak a források.

Azokra a kérdésekre, hogy vannak-e információink a közpénzből finanszírozott társadalmi tudatosságnövelő intézkedésekről, a kormányzat részéről a regionális/helyi hatóságokkal való koordinációról, az önkéntes kezdeményezések támogatásáról, a menekültek részvételéről a nemzeti vagy helyi politikai konzultációban stb., mind nemleges válaszok adhatók. A „*hídépítés*” blokkban az adathiány főleg a kísérő nélküli kiskorúakhoz kirendelt gyermekvédelmi gyámok számára, a politikai, társadalmi vagy önkéntes

tevékenységekben résztvevő menekültekre, illetve az általuk vezetett NGO-kra vonatkozik. Fontos megemlíteni, hogy a pandémia miatti lezárások általánosságban véve tovább nehezítették a hídépítés folyamatát és a társadalmi beilleszkedést.

6.2. Adathiány a valószínűsíthető okok szerint

A tipizálás az adathiány valószínűsíthető okai alapján is megtörténhet. Érdekes megismételni, hogy az adathiány zömmel az implementációra, valamint a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos számadatokra vonatkozik. A NIEM projekt korábbi tapasztalatai, valamint a szakértői interjúk alapján négy olyan tényező körvonalai rajzolódhatnak ki, amelyek részben vagy egészében magyarázzák az adott adattípus hiányát vagy nehéz hozzáférhetőségét.

6.2.1. Nem létező adatok

Természetesen elképzelhető, hogy a felsorolt indikátorok egy része azért hiányzik, mert Magyarországon egyáltalán nem keletkezik ilyen jellegű adat. Nehéz elképzelni például, hogy a menekültek politikai, társadalmi vagy önkéntes tevékenységekben való aktivitását milyen adatbázis regisztrálná, vagy a nyelv- és integrációs programok hatékonyságát milyen objektív szempontrendszer mérné. Ezzel együtt valószínűsíthető, hogy az adathiány zömét létező, ám nem publikált információk teszik ki. Milyen tényezők állhatnak ennek hátterében?

6.2.2 Alacsony mintaszám

A Magyarországra érkező menedékkérők és az elismert menekültek száma a 2015-16-os menekültválság éveit leszámítva jellemzően jóval alacsonyabb, mint a legtöbb nyugat-európai EU-tagállam esetében. Korábban lett volna relevanciája a rendelkezésre álló adatok részletesebb publikálásnak, de akkor nem volt reflektorfényben e téma. 2017 után pedig annyira kevés emberről van szó, hogy elméletileg akár az azonosíthatóság lehetősége is fennállhat; például, ha az adott negyedévben három 65 év feletti pakisztáni nő kapott menekültstátuszt. (A statisztikai hivatalok gyakran élnek a felfedés elleni védelem eszközével, amikor bizonyos lélekszám – például öt vagy tíz fő – alatt egy egyezményes szimbólummal jelölik az adott cellába tartozók számát. Magyarországon is bevett gyakorlat ez; a Központi Statisztikai Hivatal három fő alatt nem közöl pontos számot.) 2015 előtt a közvélemény-kutatások is rendszerint a bevándorlókkal kapcsolatos attitűdöt vizsgálták, míg a menekültekre alig-alig reflektáltak kérdések. Ráadásul

¹¹⁷ NIEM Hungary Evaluation report 2.

sokak számára összemosódott a két kategória, hiszen korábban a menekültek zömmel európai (jellemzően nyugat-balkáni, még korábban erdélyi) származásúak voltak. A túl kicsi minta tehát valós „probléma”, de a KSH minden beérkező adatot közzétesz, így nem elsősorban az adatvédelmi szempontok felelősek a töredékes adathalmazért.

6.2.3 Eltűnő adatok

Fontos kiemelni, hogy a kérdéses információk többsége – beleértve a szenzitív adatokat – el sem jut a Központi Statisztikai Hivatalhoz. Csupán azon személyek alapadatait tartalmazzák a nyilvánosan elérhető KSH adattáblák, akik nemzetközi védelmet (menekült vagy oltalmazott státuszt) kaptak, majd bekerültek a lakcím-nyilvántartásába, illetve a személyi igazolványhoz is hozzájutottak. Az egyéb adatok az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságnál maradnak, de pontosan nem ismert, hogy milyen jellegűek. Az adathiány konkrét, számszerűsíthető része valószínűleg létező adatsorokat takar, amelyek a törvényes eljárás során papírra is kerültek, de aztán „lebegnek” az államigazgatási alrendszerekben anélkül, hogy feldolgozásra és/vagy publikálásra kerülnének. A szakértő szerint a hiányzó demográfiai adatok, beleértve a sérülékeny csoportba tartozók számát, a családegyesítési, állampolgársági és letelepedési kérelmek elfogadási vagy elutasítási arányai, továbbá a foglalkoztatottsági és oktatási adatok minden bizonynyal ebbe a kategóriába tartoznak. Az adatok ráadásul több helyről érkeznek, a szálak viszont nem futnak össze. Valószínűleg hiányzik az apparátus, amelynek – részben a kis mintaszám miatt – érdeke lenne időt és energiát fordítani a különböző hatóságok által rögzített adatok harmonizálására és publikálására. Az adatgazdák listája széles: a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatban adatok kerülnek regisztrálásra mindenekelőtt az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságnál, továbbá az Oktatási Hivatalnál (lásd: Köznevelés Információs Rendszer), a Nemzeti Adóhivatalnál, az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál.

6.2.4 Aktuálpolitikai miliő

Korábban már szó esett róla, de fontos feleleveníteni, hogy a kormányok láthatóan elsősorban biztonságpolitikai kérdésként kezelik a menekültügyet. Ez nem magyar sajátosság. A közelmúltban került sor például a 862/2007/EK rendelet¹¹⁸ módosítására, amely

118 NIEM Az Európai Parlament és az Európai Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről döntött. „Meghatározta azokat az EU-s szabályokat, amelyek a migrációra, a nemzetközi védelemre, a jogszerű vagy illegális migrációra, valamint az uniós és az EFTA-országok általi visszatérésekre vonatkoznak”. Bővebben lásd: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/LSU/?uri=CELEX:32007R0862

a menedékkérő, a nemzetközi védelmet kapott és a kényszerintézkedések alá vont személyekkel kapcsolatos adatszolgáltatás gyakoriságát növeli, különös tekintettel néhány sérülékeny csoportra, például a kísértő nélküli kiskorúakra. A gyakoriságbővítés ellen azonban számos ország tiltakozott.

Érzékeny, de megkerülhetetlen téma az aktuálpolitikai miliő, ami nem egy konkrét, kézzelfogható indokként szerepel e felsorolásban; inkább egy általános attitűdre utal a menekültüggyel foglalkozó hatóságok részéről. Olykor olyan esetekben is a „jobb nem firtatni” elv érvényesül, amikor amúgy teljesen értéksemleges, például egyszerű demográfiai alapadat-igénylésről lenne szó. Erre példa lehet a nemzetközi védelemben részesített személyek nem és kor szerinti bontása is, mely az Eurostat honlapján elérhető, ám a hazai adatbázisokban nem kerül feltűntetésre. A minimálisan elvárt adattovábbítás tehát megtörténik az Eurostat felé, ám – hacsak nincs konkrét rendelet – inkább a vonakodás jellemző az egyéb adatszolgáltatási kérvények esetében. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat elvileg lehet egyedileg igényelni, azonban meglehetősen képlékeny, hogy pontosan mi számít közérdekűnek.

7. Összegzés és szakpolitikai ajánlások

A vizsgálatok és a szakpolitikai iránymutatások döntő többsége a befogadó társadalmak szempontjából értelmezi a folyamatokat, és jóval kevesebb figyelem irányul magukra a bevándorlókra, és még inkább a nemzetközi védelemben részesített személyekre. Holott, ha többet megtudnánk a jelenségről, az segíthetne abban, hogy hatékonyabb, tényalapú szakpolitikai intézkedéseket hozzanak azok az országok, melyek úgy döntöttek: befogadják őket. A jelenlegi tapasztalatok alapján azonban kijelenthető, hogy a szükségesnél hiányosabbak a kutatók ismeretei a menedékkérőkről és a nemzetközi védelemben részesített személyekről éppúgy, mint a menekültkérelem benyújtásának, majd elbírálásának körülményeiről és következményeiről.

A NIEM által összeállított indikátorlista jó kiindulópont annak felméréséhez, hogy elméletben mely adatokra lenne szükség a gyors és hatékony szakpolitikai munka elvégzéséhez. A kutatás során azonban kiderült, hogy ezeknek legalább negyede hiányzik, különösen, ami a számszerű adatokat illeti. A szakértői interjúk alapján továbbá az is világossá vált, hogy bizonyos adattípusok nagyobb valószínűséggel lehetnének hozzáférhetők a közvélemény és a kutatók számára, mint mások. Az alábbi csoportosítás tám-

pontot adhat az adathiány részleges felszámolására irányuló erőfeszítésekhez. Vannak olyan adattípusok, melyeket valószínűleg soha nem fognak rendszeresen és módszeresen gyűjteni. Ide főleg az olyan „puha” indikátorok sorolhatók, mint a menekültek civil életben való részvétele, az általuk vezetett nonprofit szervezetek száma, vagy éppen a lakáskörülményeik szubjektív megítélése. Bár kutatói szempontból ezek érdekes kérdések lennének, a gyakorlatban a menekültekkel kapcsolatos adatfelvétel egészen más, inkább adminisztratív szempontrendszer szerint történik.

A második csoportba azon indikátorok sorolhatók, amelyek egy-egy konkrét kutatási projekt során feltárhatók lennének az illetékes önkormányzatok bevonásával. Például arra a kérdésre, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek közül hányan hajléktalanok, hányan élnek a barátaikkal vagy családjukkal közös háztartásban, mennyien laknak bérletben, albérletben, esetleg saját ingatlanban, csak akkor lehetne választ adni, ha az érintett önkormányzatokat (ahol viszonylag sok nemzetközi védelemben részesített személy él, például Budapest VIII. kerület) külön-külön megkeresné a projekt. Javaslat: az érintett önkormányzatok kezdeményezzék, vagy szükség esetén aktívan segítsék a nemzetközi védelemben részesített személyekkel (például a lakhatási és munkaerőpiaci körülményeikkel) kapcsolatos kutatásokat.

A harmadik csoportba a már nagy valószínűséggel létező, de a rendszerből nehezen ki-nyerhető adattípusok tartoznak. Itt elsősorban olyan, az államigazgatás szempontjából „nem közérdekűnek” címkézett információkra lehet gondolni, mint például a menedékjogi- vagy az állampolgársági kérelem elutasításának indoklása. A megkérdezett szociológus szerint az adathiány megszüntetése szempontjából fontos lenne e leírások összefoglalása. Természetesen nem a konkrét, névre szóló indoklások, hiszen ezek kiadása személyiségi jogokat is sértene, de fontos lenne összegezni az átfogóbb kategóriákba tartozó elutasítások számát és arányát.

A negyedik csoportba olyan, a különböző államigazgatási alrendszerekben szintén létező adatsorok tartoznak, melyek kiadása egyébként nem ütközne jogi akadályba, de pillanatnyilag nincs apparátus, amely vállalná, hogy „összeszámolja a papírokat”. A demográfiai alapadatok, a benyújtott kérelmek elfogadási vagy elutasítási arányai, az eljárás átlagos hosszúsága, a hiányzó foglalkoztatottsági, szakképzési és oktatási adatok zöme valószínűleg ide sorolható. Az integráció szempontjából különösen fontos lenne többet tudni a sérülékeny csoportba tartozókról; mivel törvényileg regisztrálni kell, erről is biztosan van adat, de valószínűleg csak papíron. Javaslatok: (1) Fontos lenne az OIF

statisztikai kiadványfüzeteinek rendszeres publikálása a jelenleginél részletesebb bontásban, beleértve a KSH-nál meglévő releváns adatsorok gyors és könnyű elérhetővé tételét. (2) Érdemes lenne felállítani egy olyan apparátust, amelynek explicit célja a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos adattöredékek összegyűjtése és harmonizálása, valamint – az adatok hozzáférhetőségének biztosítása révén – a társadalomkutatói munka támogatása, illetve a szakpolitikai intézkedések hatékonyság-növelése. Az adatbázis relatíve kis mérete miatt ez aligha kötne le nagy munkaerő-kapacitást. Az adatok feldolgozottságának és hozzáférhetőségének optimális szintje a nem, életkor, állampolgárság, családi állapot, legmagasabb iskolai végzettség, tartózkodási hely (legalább: főváros, megyeszékhely, egyéb város, falu) bontást tartalmazná.

Minderre részleges megoldást kínálhat a népszégregiszter megléte. A szakértői interjú bízható jövőképet vázolt fel ezzel kapcsolatban, hiszen, ahogy manapság szinte minden nemzeti statisztikai hivatal, úgy a KSH is foglalkozik a statisztikai népszégregiszter kiépítésének lehetőségével. Ez optimista becslés szerint 5-6 év múlva talán már működőképes rendszerként állhat rendelkezésre. Ezek a regiszterek néhány nyugat-, de főleg észak-európai országban már jól működnek, és a népszámlálások során is egyszerűbb és gyorsabb adatfeldolgozást tesznek lehetővé. Ez tulajdonképpen a különböző tematikájú nyilvántartások adatainak összekapcsolását jelenti, beleértve a lakás- és vállalkozásregisztereket, a társadalombiztosítási, oktatási, vagy éppen az adónyilvántartásokat stb. Mivel minden hivatalos lakcímmel rendelkező személy adatai összefűzésre kerülnek a népszégregiszterben (természetesen anonim módon, ideiglenesen előállított kapcsolati kódok alapján, az adatvédelmi protokollt szigorúan betartva), elméletileg lehetőségessé válhat az, hogy többet tudjunk majd meg például a nemzetközi védelemben részesített személyek iskolázottsági vagy épp foglalkoztatottsági mutatóiról. Ez egyelőre terv, de egy határozott fejlesztési irány a KSH részéről. Javaslat: a népszégregiszter kialakításakor fontos lenne a kutatói szempontok figyelembevétele is. Mindenképpen szükség van egy olyan szűrőmechanizmus beépítésére, amely lehetővé teszi bizonyos társadalmi csoportok – beleértve a nemzetközi védelemben részesített személyek körét – leválogatását, majd az adatok aggregálását. Mindehhez elengedhetetlen volna egy technikai leírás elkészítése, ami alapján egy migrációval foglalkozó kutató önállóan is el tud kezdeni dolgozni.

*Tudományos munkatárs a Pécsi Tudományegyetemen és posztdoktori kutató az Osztály Tudományos Akadémián. A tanulmányban leírtak nem feltétlenül tükrözik a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület vagy egyéb NIEM partnerek véleményét. A szerző a tudományos objektivitást mindvégig szem előtt tartva, politikamentes módon járta körbe a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos adathiány témáját.

EGZISZTENCIÁLIS BIZTONSÁG A MENEDÉK EGYESÜLET ÜGYFÉLKÖRÉBEN

A vizsgált csoport a Menedék Egyesület ügyfélköréből
a védelemben részesülők 2020-ban



ez a szelekciós szempont
az adatbázis alapján
nem mérhető

KÜLFÖLDRE
TÁVOZÁS

EGZISZTENCIÁLIS
STABILITÁS

NŐK



- Jellemzően családostól 82%, csupán 18% nem él együtt eltartottal
- 72%-uk lakhatása stabil
- 40%-uk dolgozik
- a szegénység jellemzőbb (48%)

SÉRÜLÉKENYSÉG (nők harmada)

- egyedülálló szülők
- mentális problémák
- családon belüli erőszak

A sérülékenység
általánosságban a nők
körében magasabb.

FÉRFIAK



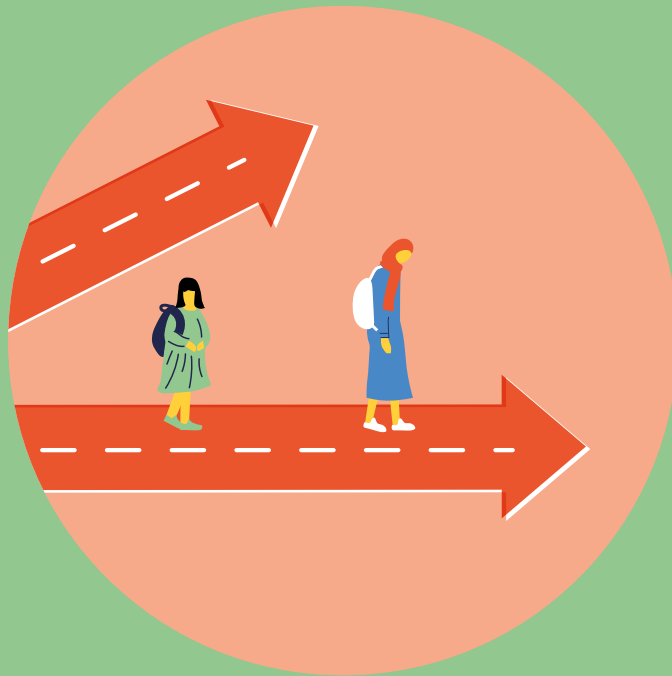
- 31%-uk él családban, 69%-uk nem él együtt eltartottal
- 64%-uk lakhatása stabil
- 75%-uk dolgozik
- a szegénység kevésbé jellemző

SÉRÜLÉKENYSÉG (férfiak ötöde)

- nemi orientáció miatti hátrányok
- státusz nélkülség
- kísértő nélküli kiskorúak



Lakatos Zsombor



EGZISZTENCIÁLIS BIZTONSÁG A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÜLŐK KÖRÉBEN – ELEMZÉS A NIEM INDIKÁTOROK ALAPJÁN A MENEDÉK EGYESÜLET ÜGYFÉLKÖRÉBEN

1. Bevezetés

A NIEM nemzetközi kutatás számos indikátor mentén próbálja vizsgálni a nemzetközi védelemben részesülők integrációját a résztvevő országokban. Az előző fejezetben Németh Ádám részletes elemzéséből kiderül, hogy a NIEM kutatás által vizsgált indikátorok nagyobb részéről nem érhetőek el átfogó adatok Magyarországon. Reprezentatív adatok hiányában olyan alternatív források után kutattunk, melyek révén a Magyarországon nemzetközi védelemben részesülők integrációs folyamatai, az ezekhez kapcsolódó tendenciák és összefüggések vizsgálhatókká válnak.

Magyarországon – amennyiben az állami szerveket nem számítjuk – a szociális ellátás területén a Menedék Egyesület rendelkezik a legnagyobb ügyfélforgalommal a nemzetközi védelemben részesülők körében. Az Egyesület a GDPR szabályzatának megfelelően – az ügyfelek beleegyezésével és hozzájárulásával – átfogó adatbázissal rendelkezik az ügyfélkörre vonatkozóan. Az adatbázisban elsődlegesen hivatalos dokumentumokkal igazolható adatok szerepelnek: életkor, nem, a Magyarországon nemzetközi védelemben töltött idő, származási ország, lakóhely, Magyarországon szerzett iskolai végzettség, hozzátartozók (szülő, gyerek, házastárs, testvér) neve és életkora. A NIEM kutatáshoz kapcsolódó adatgyűjtés során minden egyes ügyfél esetében további jellemzők rögzítésére is sor került. Ilyenek voltak a sérülékenységre, a nyelvtudásra, a munkaerő-piaci helyzetre, a lakhatásra, a háztartáson belüli eltartottak számára vonatkozó adatok, továbbá annak megítélése, hogy a háztartás a szegénységi küszöb alatti vagy feletti bevételekkel rendelkezik-e. Az utóbbi adatok mindegyikéhez az egyesület szociális munkásai szolgáltatották az információt az ügyfelekről a közös munka során kialakult tapasztalatik és tudásuk alapján.

Tehát a következő elemzés azokra az egyénekre terjed ki, akik a Menedék Egyesülettel ügyfél- kapcsolatba kerültek a 2020-as évben, 18 év feletti és nemzetközi védelemben részesülnek. Számuk 2020-ban összesen 239 fő volt, ebből 68 nő és 171 férfi. A magyarországi tartózkodás alapját jelentő jogi státusz alapján:

Fontos hangsúlyozni, hogy ez az adatbázis – és az ennek elemzésével kapott eredmények – nem reprezentálják a Magyarországon védelemben részesülők teljes körét. Az egyesület tevékenységi köréből adódóan a kevésbé integrált, kisebb társadalmi beágyazottsággal rendelkező, kiszolgáltatottabb helyzetben lévő védelemben részesülők valószínűsíthetően felülreprezentáltak az adatbázisban és lehetnek olyanok is, akik épp kiszolgáltatott helyzetük miatt nem jutnak el az egyesülethez. Mindezen hiányosságok mellett is az ügyfelek

körében folytatott elemzés és az így megmutatkozó tendenciák kiindulási alapot jelenthetnek további célzott, illetve szélesebb rétegeket érintő vizsgálatokhoz.

A NIEM kutatás széleskörű indikátorrendszere is jól mutatja, hogy az integráció mennyire összetett, sok tényezős és sok oldalról megközelíthető folyamat. A következőkben a rendelkezésre álló adatokból adódóan az integráció folyamatának csupán az egyik aspektusát, az egzisztenciális stabilitást és az ezzel összefüggő tényezőket vizsgáljuk.

Kiindulópontként összegyűjtöttük a rendelkezésre álló ügyféladatbázisban mérhető változókból azokat, melyek stabil egzisztenciális helyzet különböző dimenziói lehetnek, és ezeknek az indikátoroknak az együttjárását vizsgáljuk. A második lépésben pedig olyan tényezőket próbáltunk azonosítani, melyek összefügghetnek az egzisztencia stabilitásának mértékével. Ezekben belül külön gyűjtöttük azokat a változókat, melyekről volt mérhető adat az adatbázisban, és ezek összefüggéseit elemeztük az egzisztencia mércéjeként meghatározott indikátorokkal.

A változók közötti összefüggéseket keresztábra-elemzéssel és átlagvizsgálatokkal elemeztük a vizsgált változók nominális, illetve ordinális jellegéből adódóan.¹¹⁹

1. táblázat

A Menedék Egyesület ügyfélkörébe tartozó, 18 év feletti nemzetközi védelemben részesülők (2020)

Jogi státusz	Fő
Menekült	133
Oltalmazott	94
Befogadott	3
Visszavont	1
Hontalan	2
Menedékkérő	5
hontalanság kérelmező	1

Forrás: saját szerkesztés a Menedék Egyesület ügyfélkörére vonatkozó adatbázis alapján

119 A keresztábra elemzések során khi-négyzet próbát végeztünk és a 0,05 százalékos hibahatár mellett tekintettük az összefüggéseket szignifikánsnak, az összefüggések erősségének meghatározásában pedig a Cramer's V mutató értéke alapján különítettünk el gyenge (0,2>x), közepes (0,5>x>0,2), és erős (x>0,5) összefüggéseket. Az átlagvizsgálat esetén az összefüggés szignifikáns voltát F-próbával mértük, és ebben az esetben is 0,05 százalékos hibahatár mellett tekintettük az összefüggéseket szignifikánsnak. Az összefüggések erősségét ebben az esetben az eta mérőszámmal, a megmagyarázott hányadot pedig az ebből képzett eta négyzet mutatóval vizsgáltuk.

2. Egzisztenciális biztonság a Menedék Egyesület ügyfélkörében

2.1 Az egzisztenciális biztonság fokmérő

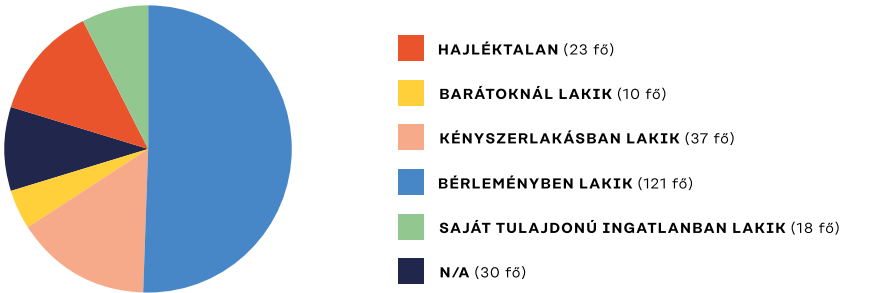
Az egzisztenciális stabilitás mérésére a rendelkezésre álló adatbázisból három területről tudtunk információt gyűjteni: a lakhatásra, a munkaerő-piaci helyzetre és a háztartás bevételeire vonatkozóan.

A lakhatás témakörében az alapján különítettünk el kategóriákat, hogy egy adott háztartásban ki fedezi a lakhatás költségeit. A bizonytalan lakhatási helyzethez soroltuk mindazokat a háztartásokat, ahol külső forrás bevonásával fedezik a lakhatás költségeit. Ide tartoznak a szívésségi lakáshasználók, akiknek a lakhatását barátok, ismerősök biztosítják, a kényszerlakásban élők, akik jellemzően valamilyen egyházi vagy civil szervezet lakhatási programjában vesznek részt, és azok a hajléktalanok, akiknek vagy nem biztosított a lakhatásuk, vagy az állami ellátórendszerben családok átmeneti otthonában vagy hajléktalanszállón élnek. Stabil lakhatási helyzetűnek azokat minősítettük, akik maguk biztosítják saját lakhatásukat, akár úgy, hogy fizetik a lakhatás költségeit, akár úgy, hogy saját tulajdonú ingatlannal rendelkeznek. (Sajnos láthatóan magas azoknak az ügyfeleknek az aránya (12,6% - 30 fő), akikről a szociális munkások nem rendelkeztek információval a lakhatásukra vonatkozóan.)

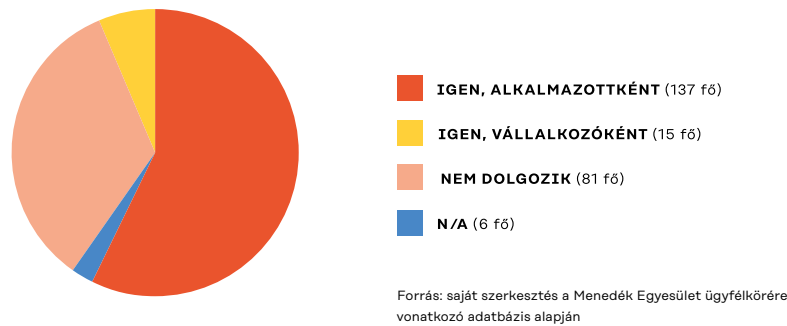
1. ábra

Lakhatási és munkaerő-piaci helyzet áttekintése

LAKHATÁS (239 fő)



MUNKAERŐPIACI HELYZET (239 fő)



A munkaerő-piaci helyzetre vonatkozóan három kategóriát különítettünk el: a vállalkozókat, az alkalmazottakat és azokat, akik nem dolgoznak. Mint az ábra mutatja, a vállalkozói réteg igen szűk, és bár számos esetben az elemzések során markánsan elkülönül a másik két kategóriától (általában a legstabilabb réteget képezve), bizonyos esetekben az alacsony elemszám miatt kénytelenek voltunk ezt a változót az alkalmazottakkal összevonva kezelni, így egy dichotóm változót létrehozva a dolgozik – nem dolgozik törvonal mentén. A munkaerő-piaci helyzettel kapcsolatban fontos azt is megjegyezni, hogy a munkavégzést a pénzkereső tevékenységhez kötöttük. Így a házimunka ebben a változóban nem tudott megjelenni, erre vonatkozóan nem rendelkezünk adatokkal. Másrészt nem rendelkezünk kellőképpen átfogó információval arról, hogy az alkalmazásban lévők foglalkoztatása milyen keretek közt zajlik, így a bejelentett – nem bejelentett munkavégzés dimenzióját sem tudtuk az elemzés során vizsgálni.

Az egzisztenciális biztonsággal kapcsolatos utolsó változó azt mutatta, hogy havi bevételei alapján az adott háztartás a szegénységügyi küszöb felett vagy alatt él-e.¹²⁰ Erről a szociális munkásoknak hozzávetőleges információik voltak, melyek a családtagok munkaerő-piaci helyzetéből, munkájuk jellegéből, a családméretből, a segítő munka során tapasztalt rászorultságból adódtak össze.

120 A szegénységügyi küszöb értéke: az egy fogyasztási egységre jutó (ekvivalens) jövedelem mediánjának 60%-a vásárlóerő-paritáson, euróban és nemzeti valutában kifejezve. A KSH utoljára 2019-ben tett közzé adatokat a szegénységügyi küszöbön vonatkozóan. Akkor a szegénységügyi küszöb értéke 119.752 HUF volt egy személyes háztartás esetén. A vizsgálat során ezt az értéket vettük alapul. www.ksh.hu/thm/2/indit2_6_1.html?lang=hu

2. ábra
Bevétellel kapcsolatos helyzet áttekintése



Mind a három indikátor esetében egyharmad körül van az aránya azoknak, akik instabil helyzetűek, tehát vagy nem maguk biztosítják a lakhatásukat, vagy nincs munkájuk, vagy nem rendelkeznek a háztartás megélhetéséhez szükséges minimális bevétellel.

A következőkben összevetettük, hogy a három indikátor milyen mértékű összefüggést mutat egymással.

Első körben egy háromdimenziós kereszttáblában megnéztük, hogy a munkaerő-piaci helyzet hogyan függ össze a szegénység miatti veszélyeztetettséggel.

2. táblázat
Munkaerő-piaci helyzet és szegénység viszonya, nemek szerinti bontásban (fő)

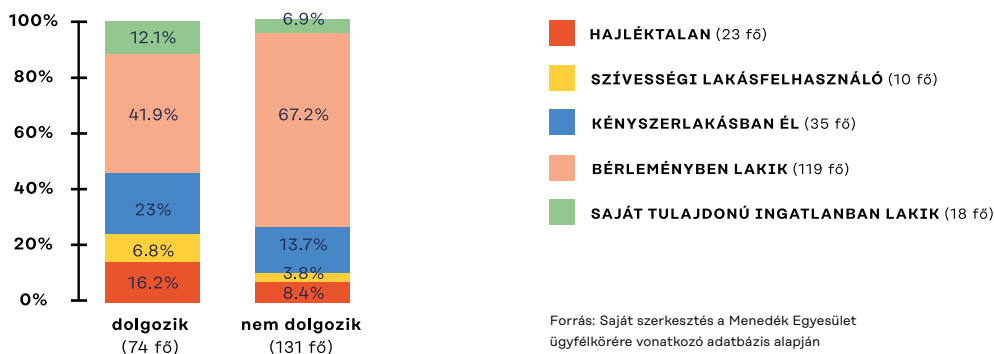
Nem	Munkaerő-piaci helyzet	Szegénység küszöb alatt él (%)	Szegénység küszöb felett él (%)	Összesen (fő)
Nő	dolgozik	36%	64%	25
	nem dolgozik	56%	44%	36
	összesen	48%	52%	61
Férfi	dolgozik	22%**	78%**	117
	nem dolgozik	71%**	29%**	34
	összesen	33%	67%	151
Összes	dolgozik	25%**	75%**	142
	nem dolgozik	63%**	37%**	70
	összesen	37%	63%	212

Forrás: saját szerkesztés a Menedék Egyesület ügyfélkörére vonatkozó adatbázis alapján
** a változók között szignifikáns, közepes erősségű összefüggés áll fenn

Mint látható, a munkaerő-piaci helyzet erősen összefügg a szegénységgel, ugyanakkor a két változó közt nincs teljes átfedés. Két jellemző példa a két változó közti különbségre, amikor a család bevételei nem csupán a családtagok munkavégzéséből származnak, illetve amikor a munkából származó bevétel nem emeli a szegénységügyi küszöb fölé a háztartást. A nemek szerinti bontásban az is igen jól látszik, hogy míg a férfiaknál a szegénységgel való veszélyeztetettség szempontjából alapvetően meghatározó a munkaerő-piaci helyzet, addig a nők esetében ez az összefüggés nem szignifikáns mértékű (valószínűsíthetően a háztartáson belüli szerepükből adódóan ez az ő esetükben sokkal inkább a háztartás összbevételeitől függ). A későbbiekben a nemek szerinti megoszlásokra még részletesebben kitérünk. Ahogyan az várható, a munkaerő-piaci helyzet és a lakhatás is szignifikáns és erős összefüggést mutat azzal, hogy valaki a szegénységi küszöb alatt, vagy felett él. A bizonytalan lakhatási körülmények közt élők háromnegyede él szegénységi küszöb alatt, míg a bérleményben lakóknál ez az arány pont fordított: háromnegyedük él a szegénységi küszöb felett, a saját lakásban élők esetén pedig 94%. Az alkalmazottak 73%-a él szegénységi küszöb felett, míg a vállalkozók esetén ez az arány 100%. A nem dolgozó ügyfeleknek azonban csak 37%-a él szegénységi küszöb felett.

A lakhatás és a munkaerő-piaci helyzet terén szintén szignifikáns, de már csak közepes erősségű összefüggést találtunk. Az alábbi ábrán jól látszik, hogy azoknak, akik nem dolgoznak, több mint fele bizonytalan lakhatási körülmények közt él. Ugyanakkor kétszer nagyobb arányban fordulnak elő körükben olyanok, akiknek saját lakásuk van azokhoz mérten, akik dolgoznak (mint a későbbiekben látni fogjuk, ezek nagy része háztartáson belüli nő).

3. ábra. A lakhatás megoszlása a munkaerő-piaci helyzet



2.2. Az egzisztenciális stabilitás alakulása háttérváltozók tükrében

Az egzisztenciális stabilitás alakulására számos különböző tényező lehet hatással. Az adatbázisban rendelkezésünkre álló adatokból a következő változókra volt rálátásunk az egyes ügyfelek esetében:

- az adott személy *mióta részesül nemzetközi védelemben Magyarországon*. Az adatok a konkrét évet jelölik, amikor valaki védelemben részesült. Az elemzés során jellemzően négy kategóriába rendezve szerepel, aszerint, hogy valaki újonnan érkezett (2020.01.01 után), az integrációs szerződések 2016-os megszűnte után, vagy azt megelőzően érkezett, illetve, hogy már 2010-et megelőzően is itt élt-e.
- *életkor* – születési év alapján kódolva.
- *nem* – bináris változóként.
- az adott ügyféllel egy háztartásban élő eltartottak száma – az eltartottak száma főben számolva, amibe minden – a háztartásban élő – eltartott rokon beletartozik, az ügyfél maga is, ha nem végez keresőtevékenységet. Ugyanakkor a külföldi hozzátartozóknak, rokonoknak, ismerősöknek küldött és tőlük kapott támogatásokról nem rendelkezünk átfogó adatokkal, így ezek ebben a változóban nem szerepelnek.
- a legmagasabb iskolai végzettség szintje – a magyar rendszernek megfelelően négy kategóriába sorolva: kevesebb, mint 8 általános, 8 általános/vagy alapfokú, középfokú, illetve felsőfokú végzettség. A nemzetközi védelemben részesülők saját bevallásán alapult a besorolás, mert jellemzően nem rendelkeznek ezt igazoló hiteles papírokkal.
- a Magyarországon szerzett iskolai végzettség szintje – a leggyakrabban előforduló „nem szerzett” kategórián túl, a befejezett tanulmányok alapján: alap, közép vagy felsőfokú kategóriát különítettünk el.
- magyar és angol nyelvtudás szintje – a szociális munkások a közös beszélgetések és munka során szerzett tapasztalatok alapján soroltak be minden ügyfelet egy ötfokú skálán. Itt egy szisztematikus torzítás is megjelent az angol nyelvtudás szintjét illetően, mert a magas szintű magyar nyelvtudású ügyfeleknél a kizárólagos magyar nyelvhasználat miatt nem derül fény az angol nyelvtudás szintjére.

- valamilyen sérülékenység azonosítható-e az adott egyén esetében? – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) sérülékenységi kategóriarendszerét adaptáltuk és a szociális munkások tapasztalataira támaszkodtunk.

Mint a későbbi elemzésből láthatjuk, ezek közül a változók közül volt olyan, ami egyáltalán nem mutatott összefüggést az egzisztenciális biztonsággal, vagy csak bizonyos fokmérők esetében. Ugyanakkor számos más tényezőnek lehet hatása az egzisztenciális biztonság meglétére – például anyagi háttér a származási országban, kapcsolati háló magyar vagy nemzetközi szinten – ezekről azonban nem rendelkezünk információval, így nem képezték az elemzés részét.

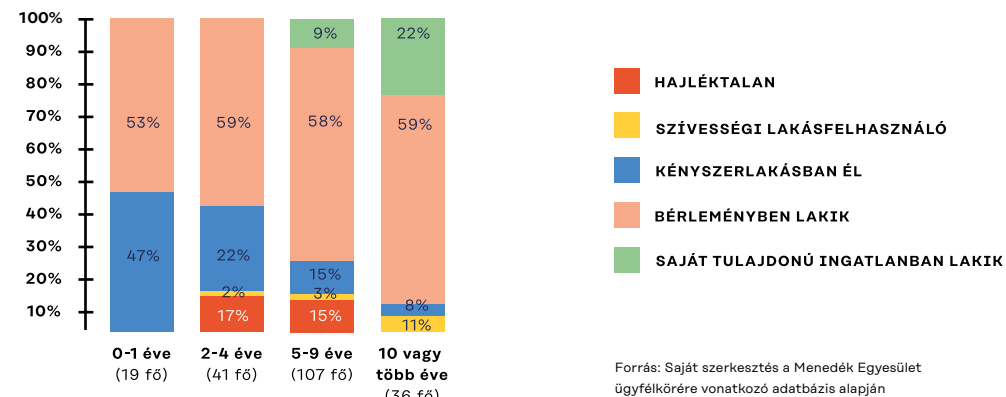
2.3. A védelemben töltött idő és az egzisztenciális biztonság

A legtöbb változó – nemcsak az egzisztenciális biztonság mércéi, de számos háttérváltozó is – szoros összefüggést mutat a Magyarországon nemzetközi védelemben töltött idővel. Jól látható, hogy a frissen ideérkezők felét az védi meg a hajléktalanságtól, hogy kényszerlakásokba kerülnek. A kényszerlakás, mint alternatíva a hosszabb távú itt tartózkodás esetén egyre ritkábban fordul elő, ugyanakkor az egy évnél régebben nemzetközi védelemben részesülők esetén a hajléktalanság veszélye is megjelenik. Hosszútávon az adatok azt mutatják, hogy a hajléktalanság veszélye csökkent, a lakáshelyzet a Magyarországon védelemben töltött idő növekedésével párhuzamosan stabilizálódott, ami adódhat a munkaerő-piaci stabilitásból, az ismeretségi kör szélesedéséből, de akár a sikertelenebbek elvándorlásából is. A több mint 5 éve védelemben részesülők körében fokozatosan megjelentek a saját tulajdonú lakások. A törésvonal ebben a tekintetben az integrációs szerződések megszűnésével esik egybe, de a 2016 után érkezettek esetében inkább az ingatlanpiaci árak és a keresetek között 2010 óta fokozatosan szélesedő és a 2010-es évek végére egyre inkább áthidalhatatlan szakadék állhat ennek a háttérében.

Ezeknél a trendeknél a fejlődés fokozatosnak mondható, nem szembetűnő a 2016 előtti célzott támogatások hatása, ugyanakkor – ahogyan azt már az adatbázis bemutatásánál is említettük – az erősebben beágyazottak, a stabilabb helyzetűek valószínűleg alulreprezentáltak a vizsgált ügyfélkörben. Egy másik fontos szelekciós szempont, a külföldre távozás pedig szintén nem mérhető az adatbázisból szerezhető információk alapján.

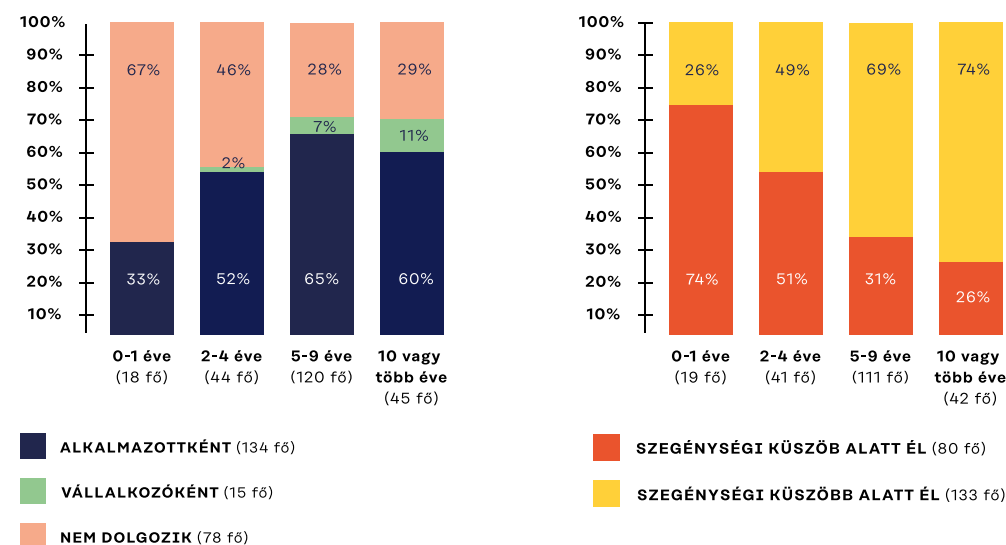
4. ábra

Lakhatás a védelemben töltött idő függvényében



5. ábra

Védelemben töltött idő és a bevétel, illetve a munkaerő-piaci helyzet



Szintén szignifikáns, közepes erősségű összefüggés látható azon a téren, hogy valaki minél régebb óta rendelkezik státusszal, annál stabilabbá válik a megélhetése, illetve szignifikáns, de gyenge erősségű összefüggés látszik abban, hogy az idő előrehaladtával a munkaerő-piaci helyzet is szélesebb rétegek esetében stabilizálódik (az idő előrehaladtával párhuzamosan nő a vállalkozók aránya is).

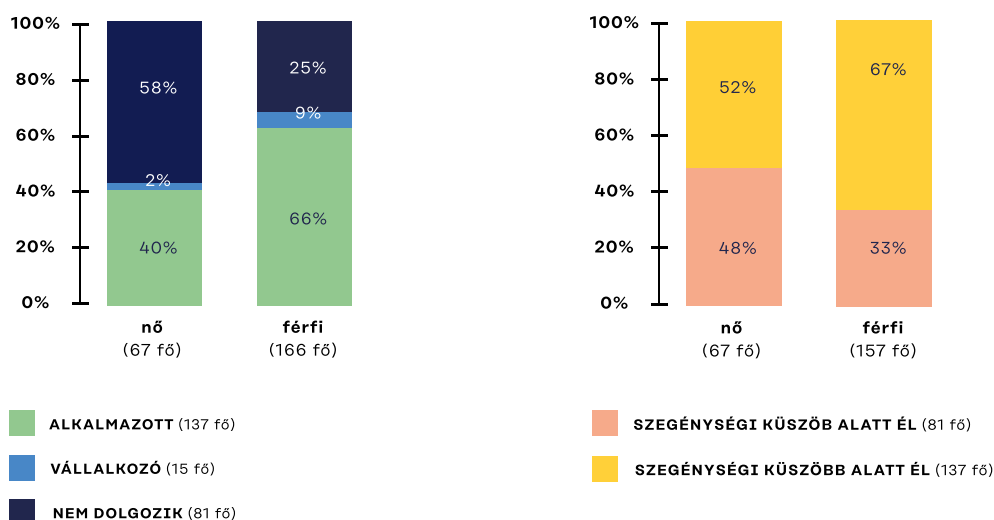
Ahogy már említettük, a nemzetközi védelemben töltött idő a háttérváltozók közül erősen összefügg a magyar nyelvtudás szintjével és a Magyarországon szerzett végzettség szintjével is, melyek – mint látni fogjuk – erősen hatnak az egzisztenciális stabilitásra. Az ügyfelek életkorával és nemével azonban nem mutat összefüggést a védelemben töltött idő. Az életkorral az egzisztenciális helyzet fokmérője sem mutat összefüggést, ugyanakkor a nem esetében szignifikáns és eltérő irányú összefüggések tapasztalhatóak ezen a téren.

2.4. Az egzisztenciális helyzet nemek szerinti bontásban

A munkavállalás terén a nemek közti különbségek szignifikánsan, közepes erősséggel jelennek meg. A férfiak körében 25% a nem dolgozók aránya, míg a nőknél ez közel 60%. Ez nem tudható be egyszerűen annak, hogy a férfiak sikeresebbek a munkaerő-piaci elhelyezkedés terén, hiszen tradicionálisabb családmodellekben általában a nők munkavállalása nemhogy nem elvárt, de sok esetben nem is támogatott. Ebből adódik az is, hogy a férfiaknál a vállalkozók aránya is magasabb. Az alacsonyabb munkavállalási arány hatással lehet továbbá arra is, hogy a nők jelentősen nagyobb arányban élnek a szegénységi küszöb alatt, mint a férfiak, ugyanakkor, mint később látni fogjuk, ebben fontos szerepe van a családméretnek is.

6. ábra

Munkaerő-piaci helyzet és szegénység nemek szerinti bontásban

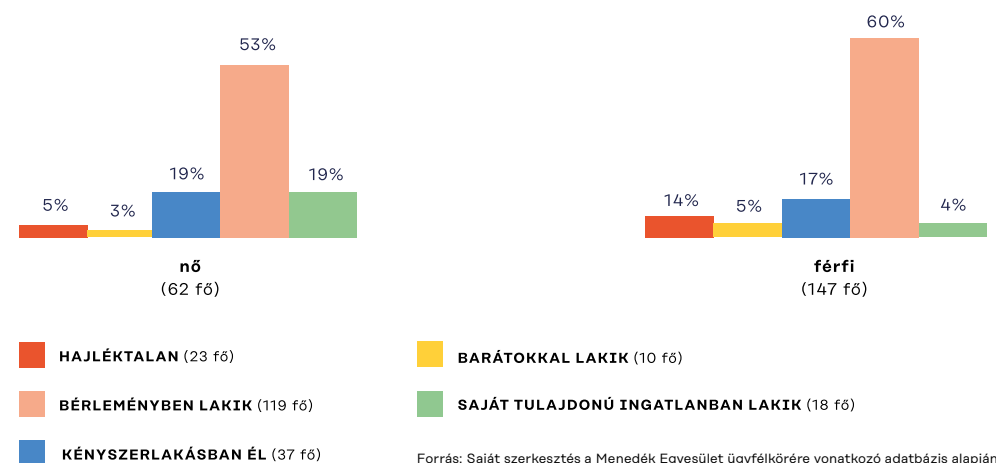


Forrás: Saját szerkesztés a Menedék Egyesület ügyfélkörére vonatkozó adatbázis alapján

Az egzisztenciális stabilitás tekintetében azonban a nők lakhatási helyzete épp az eddigiekkel ellentétes tendenciákat mutat, azaz jellemzően a nők lakhatása biztosabb a férfiakénál. 19%-uk lakik saját tulajdonú lakásban, míg a férfiaknak csupán 4%-a. Ugyanakkor a bizonytalan lakáskörülmények a férfiak 36%-át érintik, a nőknek azonban csak 27%-át. Ahogy a szegénységi küszöbnél, ebben az esetben is részben annak a családnak a jellemző családmérete áll az összefüggések hátterében, amiben a nők és a férfiak élnek.

7. ábra

Lakhatás nemek alapján



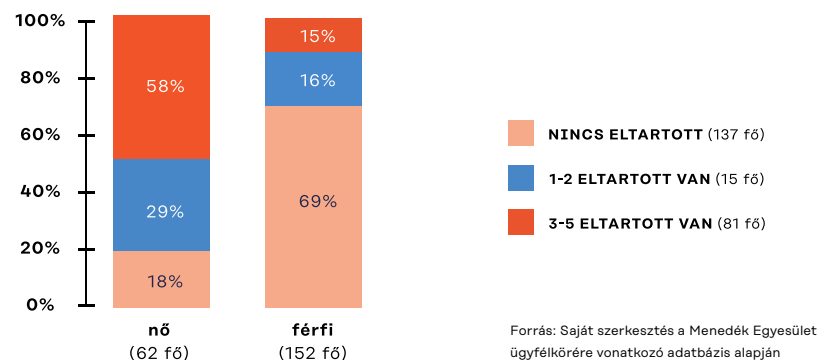
2.5. Az eltartottak száma és az egzisztenciális helyzet összefüggései

A családok méretét jelen vizsgálat esetében az eltartottak számával jellemeztük¹²¹, és ebben is szignifikáns, erős eltérések mutatkoztak a nők és a férfiak között, amiben alapvető szerepe van a tradicionális nemi szerepeknek. A tradicionális családokban a férfiak lényegesen nagyobb önállósággal bírnak, mint a nők, és így az egyéni migráció is sokkal jellemzőbb körükben, míg a nők a befogadó országokban is jellemzően addig maradnak családon belül, amíg másik családot nem alapítanak. Az általunk vizsgált adatbázisban a férfiak 69%-a önállóan él, míg a nőknél ez csupán 18%, ugyanakkor a nők 53%-a él legalább 4 fős családokban, míg a férfiaknál ez az arány 15%.

¹²¹ Sajnos az adatbázisban a háztartáson belüli keresők számáról nem rendelkezünk adattal, így az elemzésben ezt a tényezőt nem áll módunkban figyelembe venni.

8. ábra

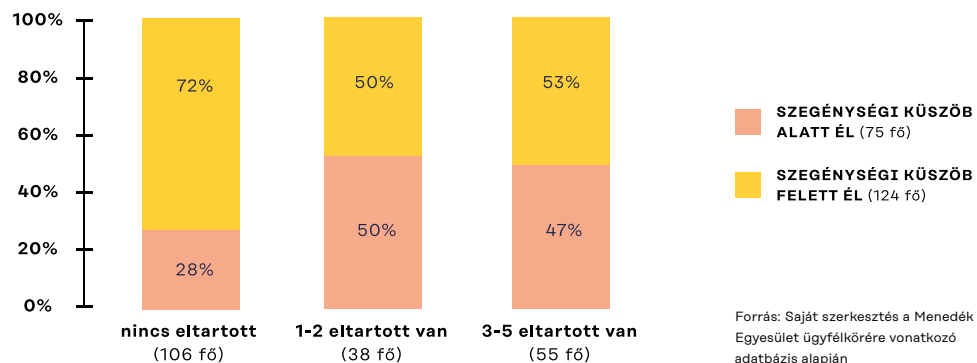
Háztartáson belüli eltartottak száma nemek szerinti bontásban



Az egzisztenciális helyzet dimenziói közül a munkaerő-piaci helyzetre a családméretnek a férfiak esetében nincs hatása, a nők esetében azonban látható, hogy a nagycsaládban élők szignifikánsan kevesebben vállalnak munkát azoknál a nőknél, akik háromnál kevesebb eltartottal élnek egy háztartásban, ami valószínűsíthetően a háztartáson belüli szerepkörükkel magyarázható. Az eltartottak száma a szegénységi küszöbkel közepesen erős összefüggést mutat. A következő ábrából az is jól látható, hogy az igazán nagy ugrás abban mutatkozik, hogy az egyedül élők ezen a téren kevésbé veszélyeztetettek a családokhoz képest. Ugyanakkor a család méretének a növekedése érdemben ezt már nem befolyásolja.

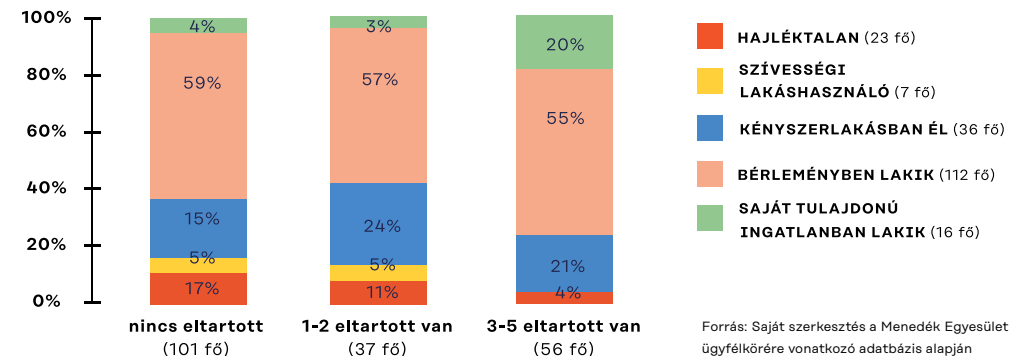
9. ábra

Szegénység eltartottak száma szerinti bontásban



10. ábra

Eltartottak száma és a lakhatás



Ezzel szemben a lakáshelyzet – gyenge, de szignifikáns összefüggés mellett – azt mutatja, hogy a nagycsaládok élnek a legnagyobb arányban saját ingatlanban. Ha a biztos lakhatási körülményeket nézzük, az igazán jelentős lépés a nagycsaládok és az önálló, illetve kis családban élők közt mutatkozik meg ezen a téren, ahol – ahogyan a korábbiakban láthattuk – a nők felülreprezentáltak.

Tehát itt két látszólag ellentmondó állítás áll egymással szemben, miszerint a családon belüli eltartottak számának növekedése nagyobb arányban jár együtt a szegénységgel, miközben az is látszik, hogy a saját tulajdonú ingatlan birtoklása elsősorban a nagycsaládoknál jellemző. A látszólagos ellentmondást a védelemben töltött idő dimenziója oldja fel. A 4. ábrán látható volt, hogy saját ingatlannal csak olyanok rendelkeznek, akik már legalább 5 éve védelemben részesülnek, és az 5. ábrán az is látszik, hogy a szegénység nagyobb arányban van jelen a frissen érkezettek körében. A három változót (szegénység, eltartottak száma, védelemben töltött idő) egy háromdimenziós kereszt-táblában nézve az látszik, hogy míg az első időben a szegénység az átlagosnál nagyobb arányban van jelen a nagycsaládoknál, addig a több, mint 10 éve védelemben élők esetében ez már megfordul, és a nagycsaládok körében az átlagnál kisebb arányban fordul elő a szegénység.¹²²

¹²² Fontos azonban megjegyezni, hogy az esetszámok ilyen részletes bontásban már annyira alacsonyak, hogy az összefüggés szignifikáns voltát érdemben már nem lehet vizsgálni.

2.6. Az iskolai végzettség összefüggései az egzisztenciális fokmérőkkel

Az ügyfélkörből kialakított adatbázisban két változó mentén tudtuk vizsgálni az iskolai végzettség hatását az egzisztenciális helyzetre. Az egyik változó általánosan tartalmazott adatokat az iskolai végzettség szintjére vonatkozóan, a másik változóban pedig kifejezetten arra vonatkozóan lehetett adatokat találni, hogy az adott egyén milyen fokú iskolai végzettséget szerzett Magyarországon. Mindkét esetben egy négyosztatú skálát használtunk, mely a „nem szerzett végzettséget” szinttől tartott a „felsőfokú végzettség” irányába. Mindkét változó esetében elmondható volt, hogy a nemmel és az eltartottak számával nem mutattak szignifikáns összefüggést.

Az egzisztenciális helyzet két vetülete – a szegénység és a lakhatás – közepes erősségű, szignifikáns összefüggést mutat mind általánosságban, mind a Magyarországon szerzett iskolai végzettséggel. Mindkét egzisztenciális dimenzió esetén megfigyelhető, hogy a Magyarországon szerzett végzettség pozitívabban befolyásolja az arányok alakulását.

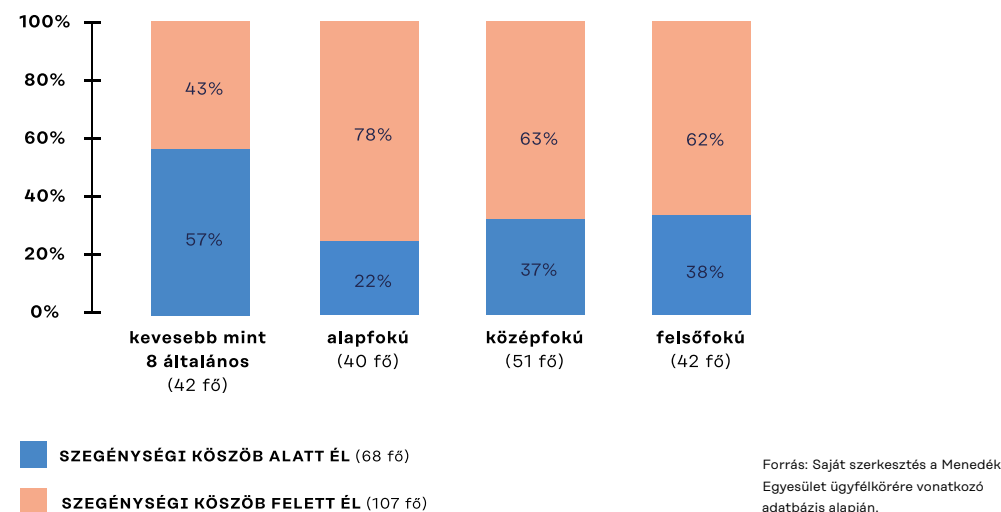
Általánosságban elmondható, hogy az iskolai végzettséggel rendelkezők a képzetlennél lényegesen kisebb arányban élnek szegénységi küszöb alatt. Ugyanakkor az ábrából az is látszik, hogy az általunk elemzett adatbázisban a szegénység tekintetében a választóvonal az alapfokú végzettség megszerzésénél van. Az adatok valószínűleg torzítanak abban, hogy az alapfokúnál alacsonyabb végzettséggel rendelkezők nagyobb arányban tartoznak a szegénységi küszöb alatt élőkhez, mint az alapfokú végzettséggel rendelkezők. A jobb egzisztenciával rendelkező, magasabban képzett emberek autonómbbakk, önállóbban járnak el a saját ügyeik vitelében, így kisebb valószínűséggel vesz fel a kapcsolatot egy elsősorban szociális segítséget nyújtó egyesülettel. Így ebben a rétegben hatványozottan érvényesülhet az a tendencia, hogy a Menedék adatbázisában a kevésbé integrált, instabilabb helyzetű egyének felülreprezentáltak.

Az előzőekhez hasonló tendencia látható az iskolai végzettség és a lakhatás összefüggéseiben is. A választóvonalat ebben az esetben is az alapfokú iskolázottság megléte vagy hiánya jelenti.

Az előző két egzisztenciális dimenzióhoz képest a munkaerő-piaci helyzet esetén annyiban eltérő tendenciát láthatunk, hogy ennél csak a Magyarországon szerzett iskolai végzettséggel mutatkozik szignifikáns összefüggés, az általános értelemben vett iskolai végzettséggel nem.

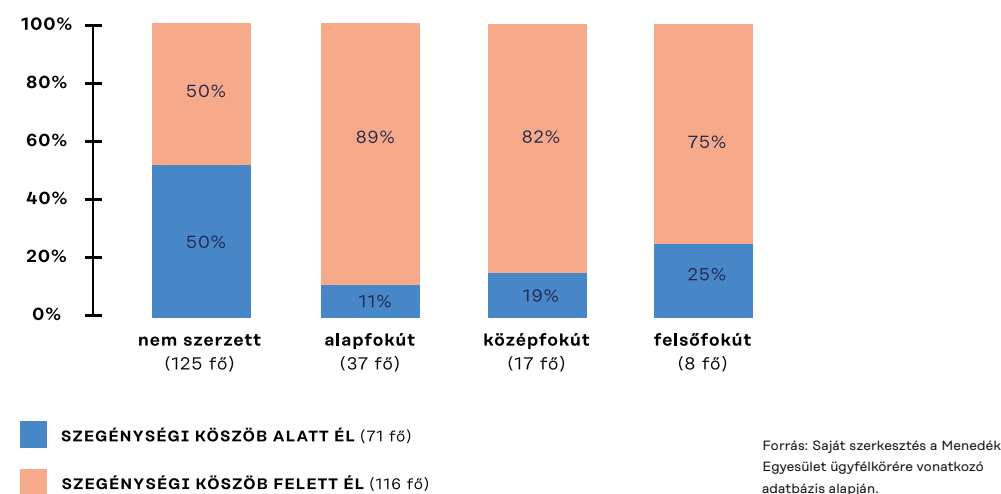
11. ábra

Iskolai végzettség és szegénység



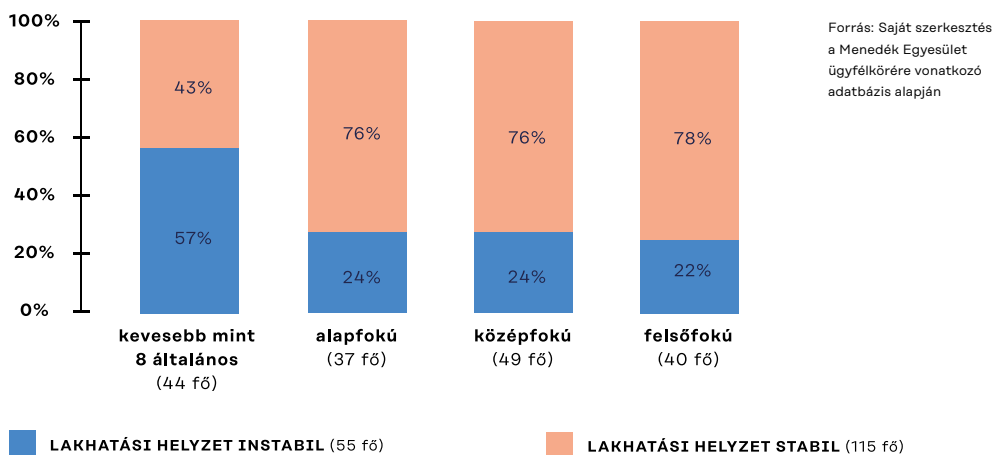
12. ábra

Magyar iskolai végzettség és szegénység



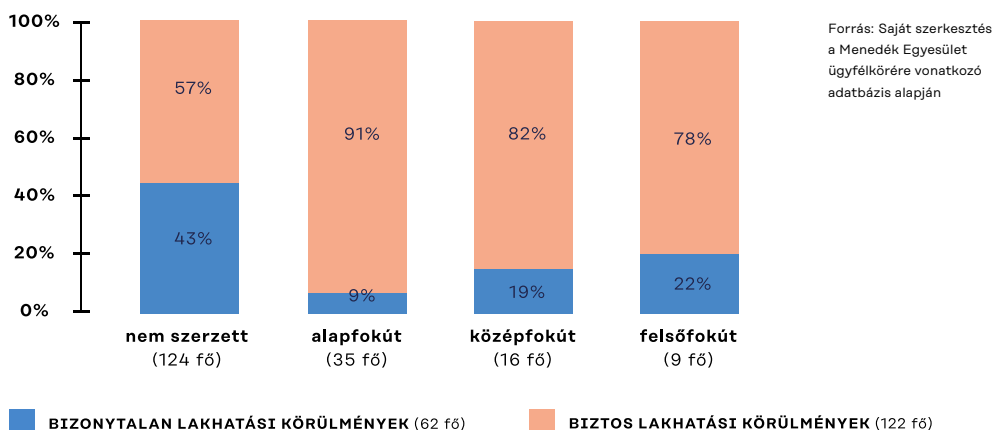
13. ábra

Iskolai végzettség és lakhatás



14. ábra

Magyar iskolai végzettség és lakhatás

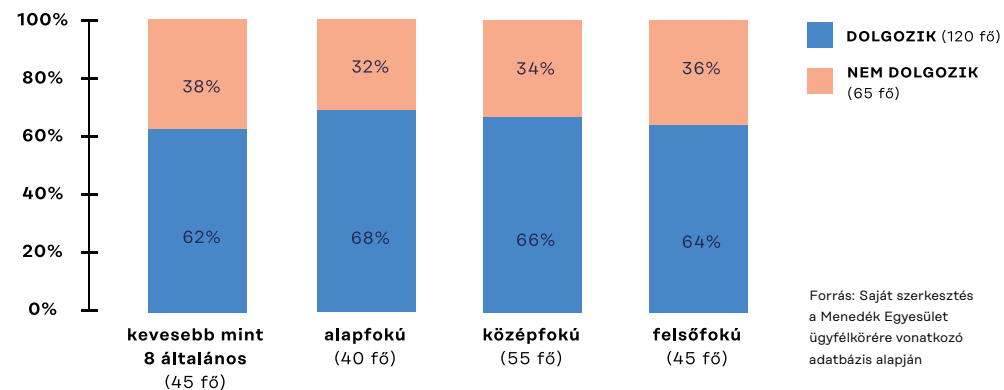


Az összefüggés hiánya azt mutatja, hogy hasonló esélye van az elhelyezkedésre annak, akinek nincs iskolai végzettsége ahhoz, aki felsötű végzettséggel rendelkezik. Ebből látható, hogy a magyar munkaerő-piacon a védelemben részesülők körében a külföldi végzettség nehezen hasznosítható.

Részen adódik ez egy európaiktól eltérő kultúrában szerzett tudás konvertálásának nehézségeiből (a szociális munka során is rendszeresen tapasztalhatóak bürokratikus nehézségek ezen a téren), és ezzel összefüggésben, de ennél jelentősen nagyobb részben a hazai munkaerő-piac magyar nyelv-központúságából. Ebből adódóan az ideérkező magasabban képzett menekülteknek a kibocsájtó országban és az úton szerzett traumák mellett nagyfokú státuszvesztéssel is szembe kell nézniük a foglalkoztatás terén, ami esetenként motiváció-vesztést eredményez.

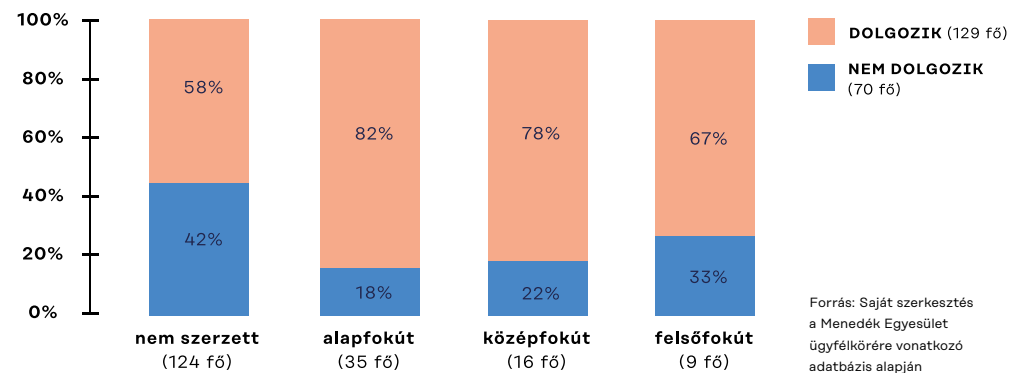
15. ábra

Iskolai végzettség és a munkaerő-piaci helyzet



16. ábra

Magyar iskolai végzettség és a munkaerő-piaci helyzet



A Magyarországon szerzett végzettség esetén szignifikáns különbség látható a munkaerő-piaci helyzet terén abban, hogy a végzettséggel nem rendelkezőkhöz képest a képzettek magasabb arányban dolgoznak. Ugyanakkor az is szembeötlő, hogy ebben a leginkább meghatározó szerepe az alapfokú végzettségnek van. Nemek szerinti bontásban az látszik, hogy a nők esetén a képzettség fokával lineárisan nő a foglalkoztatás aránya, a férfiaknál azonban nem lehet ilyen jellegű linearitást találni. Körükben az alapfokú végzettséggel rendelkezők körében a legszélesebb körű a foglalkoztatás mértéke, de az összefüggés nem szignifikáns.

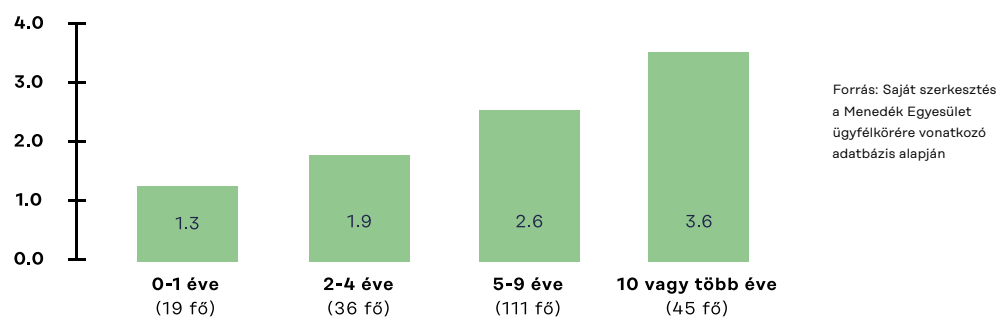
2.7. Nyelvtudás

Az adatbázisban arról rendelkezünk információval, hogy az ügyfeleknek milyen szintű a magyar, illetve az angol nyelvtudása. Ez az információ az ügyfelek szociális munkáisaitól származott, nekik kellett egy öt fokú skálán besorolni a nyelvtudás szintjét, saját tapasztalatuk alapján. Az adatgyűjtés során beazonosítható volt egy szisztematikus torzítás, ami abból adódott, hogy azoknak az ügyfeleknek az esetében, akiknek magas szintű a magyar nyelvtudása, a szociális munkások sok esetben nem rendelkeztek információval az angol nyelvtudás szintjéről, hiszen a közös kommunikáció során nem volt szükség erre.

A nyelvtudásról szerzett adatok ennek a szisztematikus adathiánynak az ellenére is szignifikáns és szoros összefüggést mutatnak egymással (a Pearson-féle korreláció értéke 0,279), azaz jellemzően az, aki az egyik nyelvet magasabb szinten beszéli, a másik nyelvet is magasabb szinten bírja.

17. ábra

A magyar nyelv ismerete és a védelemben töltött idő

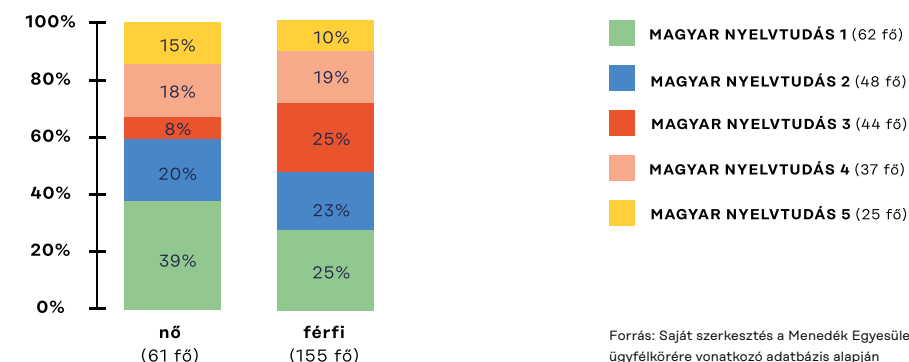


Az életkorral sem az angol, sem a magyar nyelvtudás nem mutat összefüggést a vizsgált populációban. Ugyanakkor, ahogy az várható, a magyar nyelvtudás erősen korrelál a Magyarországon védelemben töltött idővel. Az átlagvizsgálatok eredményeiből az is kiderül, hogy a növekedés a négy kategóriában egyenletesen növekvő mértéket mutat (nem látható éles törés az integrációs szerződések előtti és utáni időszak között).

A nemek közötti bontásban mind a magyar, mind az angol nyelvtudás szignifikáns, gyenge erősségű összefüggést mutat. Az angol nyelv ismerete szignifikánsan szélesebb körben és magasabb szinten elterjedt a férfiak körében, mint a nőknél. A magyar nyelvtudásnál már nem ennyire egyértelmű az összefüggés. Ebben az esetben az látszik, hogy a magyarul beszélők aránya általánosságban a férfiak körében magasabb (a nőknél közel 40%-os a magyar nyelvtudás hiánya, ami valószínűsíthetően a nők háztartáson belüli szerepéből adódik), ugyanakkor a magas szintű magyar nyelvtudás esetében az arányok kiegyenlítődnek, sőt, meg is fordulnak a nők javára.

18. ábra

Magyar nyelvtudás nemek szerinti bontásban

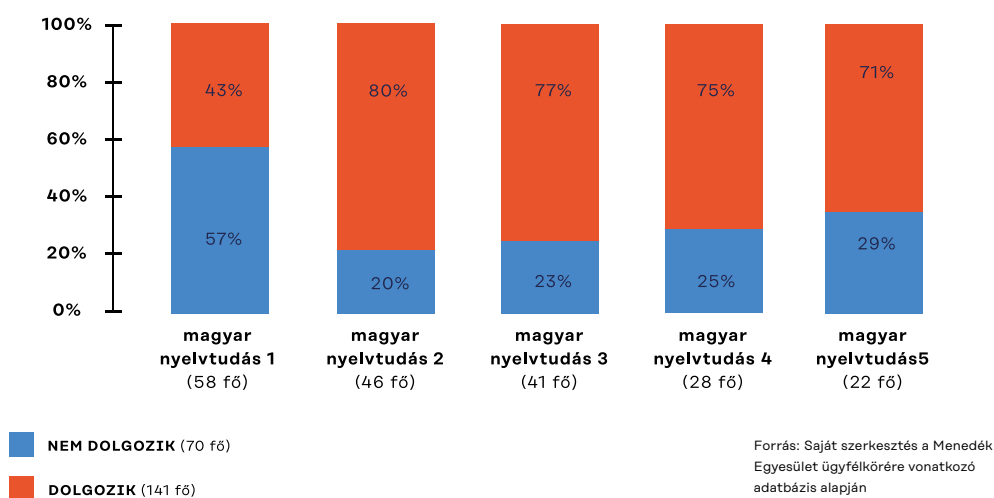


Az iskolai végzettség általánosságban összefüggést mutat a nyelvtudással, ami értelemszerűen adódik abból, hogy a tanulmányok során – mind az elsajátított tananyag, mind az iskolai közegben kialakuló szociális kapcsolatok révén – a nyelvtudás is fejlődik. Ebből adódik, hogy míg általánosságban az iskolai végzettség mértéke csak az angol nyelvtudással mutat szignifikáns – és erős – összefüggést, addig a Magyarországon szerzett iskolai végzettség a magyar és az angol nyelvtudással is szignifikánsan összefügg (bár abban mutatkozik különbség, hogy míg a magyar nyelvnél erős a kapcsolat,

addig az angolnál csak közepes erősségű). Ha ezt az összefüggést nemek szerinti bontásban vizsgáljuk, az is láthatóvá válik, hogy a magasabb szintű magyar iskolai végzettség a vizsgált populációban a nők körében a magyar nyelvtudás magasabb szintű ismeretével jár együtt, mint a férfiaknál.

Ha a nyelvtudás egzisztenciális biztonsággal való összefüggéseit vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy a magyar nyelvtudás mind a három fokmérővel szignifikáns és közepesen erős összefüggést mutat.

19. ábra
Munkaerő-piaci helyzet és a magyar nyelvtudás szintje

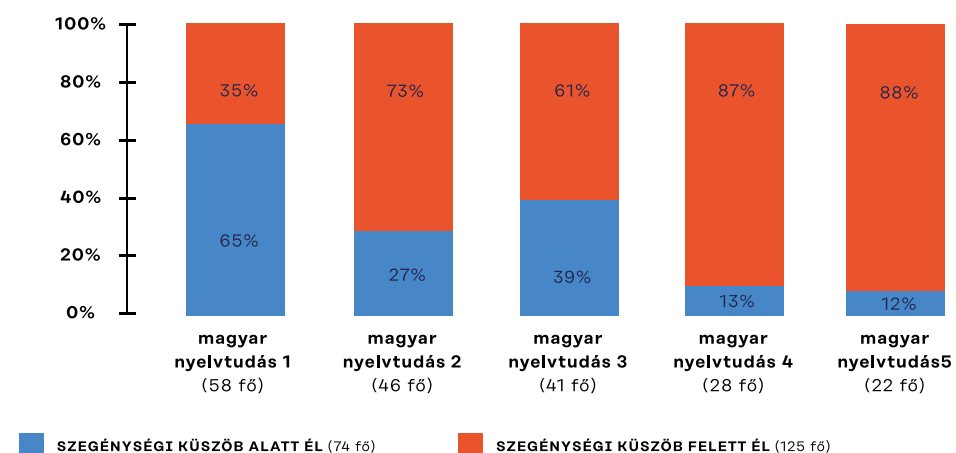


Látható, hogy míg a munkaerő-piaci helyzetről a nyelvtudás teljes hiánya és az alapszintű nyelvtudás közt van éles ugrás a stabilitás irányába, addig a lakhatás terén a hatás sokkal egyenletesebb és lineárisabb. A korábbiakban vázolt nemi alapú különbségek miatt az itteni összefüggéseket nemek szerinti bontásban is vizsgáltuk, és a nők esetében az látszott, hogy a magyar nyelvet magas szinten (4-5 szint) beszélő nők körében csak fele részben voltak a munkavállalók, míg a férfiak esetében ugyanez az arány 80% felett van. Mindez tovább erősíti azt a hipotézist, hogy a nők körében a munkaerő-piaci helyzet alakulását az egyéni képességek mellett a családon belüli szerepek is alapvetően meghatározzák.

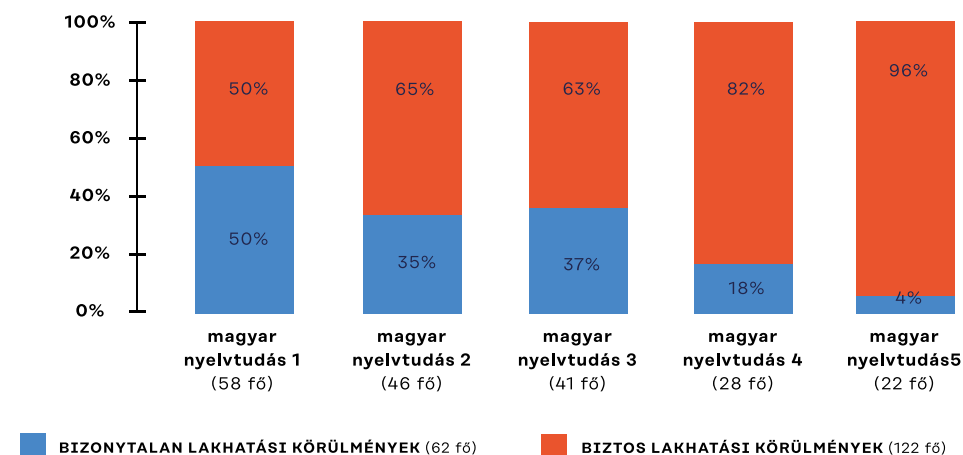
Az angol nyelvtudás vizsgálatánál, a fejezet elején említett szisztematikus adathiány miatt, nehezebb megbízható következtetéseket levonni a vizsgált ügyfélkörre vonatkozóan. A stabil egzisztencia fokmérői közül egyedül a munkaerő-piaci helyzet esetében mutatkozik szignifikáns, közepes erősségű összefüggés az angol nyelvtudás szintjével.

20. ábra
Szegénység, lakhatás és a magyar nyelvtudás szintje

SZEGÉNYSÉG ÉS MAGYAR NYELVTUDÁS



LAKHATÁS ÉS MAGYAR NYELVTUDÁS



Forrás: Saját szerkesztés a Menedék Egyesület ügyfélkörére vonatkozó adatbázis alapján

2.8. Sérülékenység

Az általunk vizsgált ügyfélkörben összesen 9 sérülékenységi kategóriába csoportosítottuk a szociális munkások által tapasztalt sérülékenységi tényezőket. A vizsgált csoport negyedénél, összesen 58 fő esetében azonosítottak valamilyen sérülékenységi kategóriát a szociális munkások. A sérülékenyek aránya a nők csoportján belül magasabb (34%), a férfiaknak ötöde (20%) érintett valamelyik kategóriában. A nők esetében jellemzően az egyedülálló szülőség, a mentális problémák és a családon belüli problémák fordulnak elő sérülékenységi kategóriaként. A férfiak esetében súlyos betegségekből (ideértve a kisszámú fogyatékkal élő), a kísérő nélküli kiskorúként való érkezésből, a nemi orientációból adódó sérülékenység fordul elő nagyobb arányban. A sérülékenység kategóriáit a következő táblázatban összegeztük, nemek szerinti bontásban:

2. táblázat. A menekültügyi hatóság által meghozott döntések száma Magyarországon.

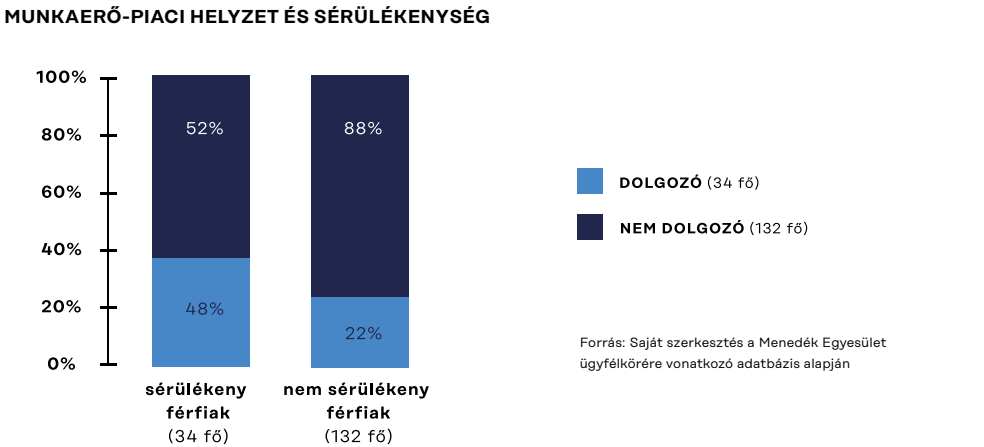
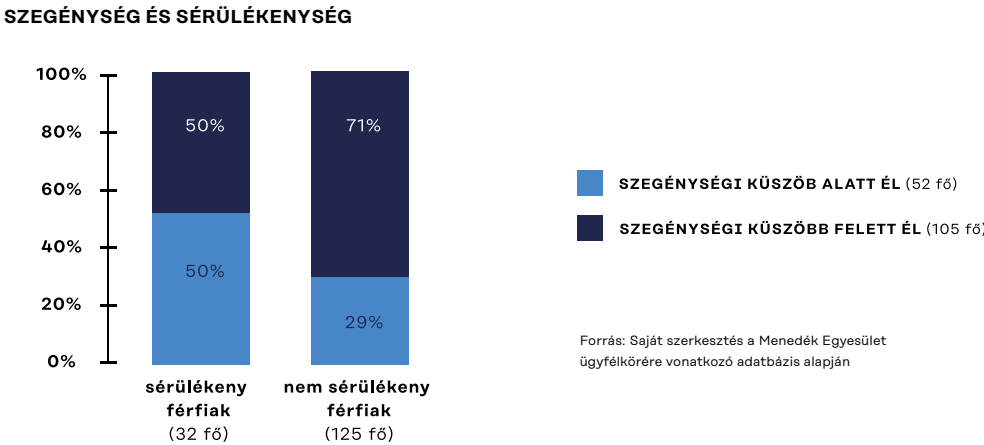
SÉRÜLÉKENYSÉGI KATEGÓRIA	NŐ (összesen 68 fő)	FÉRFI (összesen 171 fő)
mentális problémák	7	4
egyedülálló szülő	7	2
családon belüli problémák (válás, erőszak, láthatás)	5	2
súlyos beteg / testi, vagy szellemi fogyatékkal élő	1	6
kísérő nélküli kiskorúként érkezett	0	6
nemi orientációjából adódóan sérülékeny	1	5
státusz nélkülség (legális tartózkodás, és ezzel járó jogosultságok hiánya)	1	4
kínzás/erőszak áldozata	1	3
Időskorú	0	3
Összesen	23	35

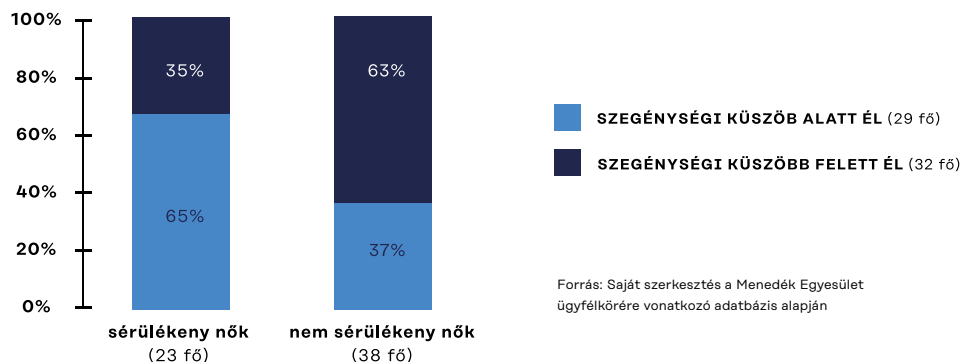
Forrás: Saját szerkesztés a Menedék Egyesület ügyfélkörére vonatkozó adatbázis alapján

A sérülékenység a nem szerinti bontáson kívül nem mutatott összefüggést más háttérváltozókkal – sem az iskolai végzettséggel, sem a nyelvtudással, sem az eltartottak számával – és a sérülékenység az itt töltött idővel arányosan sem csökken, ami abból adódik, hogy a vizsgált kategóriákra ezek a tényezők nincsenek hatással.

Az egzisztenciális biztonság mérőszámai közül a lakhatás és a sérülékenység között sem mutatkozott összefüggés. A másik két változó – munkaerő-piaci helyzet és szegénység – esetében igen, de a sérülékenység nemmel való összefüggése miatt ezeket nemek szerinti bontásban vizsgáltuk. A nők esetében a sérülékenység a munkaerő-piaci helyzettel nem, csak a szegénységgel mutat szignifikáns, közepesen erős összefüggést. A férfiak esetében a sérülékenység a szegénységi küszöb és a munkavállalással is gyenge, de szignifikáns összefüggést mutat.

21. ábra
Sérülékenység és szegénység, illetve sérülékenység és munkaerő-piaci helyzet a férfiak körében



22. ábra**Sérülékenység és szegénység a nők körében****3. Összegzés**

Az egzisztenciális biztonság általunk vizsgált három fokmérője a különböző háttérváltozók mentén sok esetben eltérő megoszlásokat mutat, nem minden esetben működnek azonos mérceként, így inkább elfedte volna az összefüggéseket, ha ezeket összevonva, egy egzisztenciális biztonságot mutató mérőszámként kezeljük.

A védelemben töltött idő hosszát vizsgálva elmondható, hogy az idővel párhuzamosan mindhárom dimenzió a stabilitás irányába mutat. Hosszútávon a lakhatásnál ezt a saját ingatlanok megjelenése, míg a munkavállalás terén a saját vállalkozások beindítása – azaz az önfoglalkoztatóvá válás – jelzi leginkább. Bár a védelemben töltött idő kategorizálásában próbáltuk elkülöníteni a menekültek integrációját érintő programok szakaszhatárait is, sem az uniós programok, sem a szakpolitika változásainak hatása nem volt egyértelműen tetten érhető az elemzés során. Ehhez a jelenleginél átfogóbb, részletesebb és idősoros adatokra lenne szükség. A védelemben töltött idővel arányosan növekvő egzisztenciális biztonság kirajzolódó tendenciáját némiképp zárójelbe teszi az országból kiáramló védelemben részesülők nagy aránya.

A nemek szerinti megoszlásokban mutatkoztak a legmarkánsabb különbségek az egzisztenciális stabilitás három fokmérője között. Ezen a téren vált leginkább kézzelfoghatóvá, hogy az egzisztenciális biztonság általunk kijelölt mércéi nem alkalmazhatóak azonos módon különböző társadalmi csoportokra. Jelen esetben a női és férfi szerepek kulturális meghatározottsága jól mutatta, hogy míg ezek az egzisztenciális dimenziók a vizsgált

csoport férfi populációjában az egyének szintjén mérhetőek voltak, addig a nők körében már sok esetben családi kapcsolatoktól függtek. Adódott ez abból, hogy a férfiak a vizsgált csoportban többségében önálló, keresettel rendelkező egyének voltak, akik keresetükből fedezték saját és kisebb részben családjuk megélhetését, ezzel szemben a nők jellemzően családban éltek, és csak kisebb részük végzett kereső tevékenységet. Ilyen keretek közt, ha bizonyos csoportok esetén nem cél a munkaerő-piacon való elhelyezkedés, értelemszerűen az ezt elősegítő és ezt gátló tényezők vizsgálata sem lehet célravezető. Ennek a változónak az elemzésével jól láthatóvá vált, hogy a férfiak közel kétszer akkora arányban vannak jelen a munkaerő-piacon, mint a nők, ugyanakkor lakhatási helyzetük az arányokat tekintve instabilabb a nőkéénél. Miközben az is egyértelmű, hogy a vizsgált nők többségénél a biztos egzisztenciát az őt körülvevő család teremti meg.

Az iskolai végzettség terén szembetűnő, hogy a munkaerő-piaci helyzetre szignifikáns hatása csak a Magyarországon szerzett végzettségnek van, és ezen a téren az iskolai végzettség megléte és nem a szintje az elsődleges. Ebben fontos szerepe van az alapvető magyar nyelvtudásnak. A külföldi végzettség nem mutat szignifikáns összefüggést a munkaerő-piaci helyzettel. Ugyanakkor az adatok azt mutatják, hogy a magasabb iskolai végzettség együtt jár a stabilabb lakáshelyzettel, és a szegénység is ritkábban jelenik meg a magasabban iskolázottak körében. Azonban mivel a munkaerő-piaci helyzettel általánosságban nem mutat összefüggést az iskolai végzettség mértéke, kérdés marad, hogy a külföldön szerzett tudás – vagy egyéb, kibocsátó országban megszerzett – tőke hogyan konvertálódik mégis a Magyarországi egzisztencia megteremtése során.

Áttételesen látható, hogy a külföldön szerzett végzettség együtt jár a magasabb szintű angol nyelvtudással, aminek már van szignifikáns pozitív hatása a magyarországi munkavállalásra. Az is látszik, hogy az angol nyelvtudás szintje korrelál a magyar nyelvtudás szintjével, amiből az is adódhat, hogy aki már egy idegen nyelvet megtanult, az könnyebben sajátítja el a magyart is. Ennek már van szerepe mind a munkavállalás, mind a magyarországi tanulmányok terén.

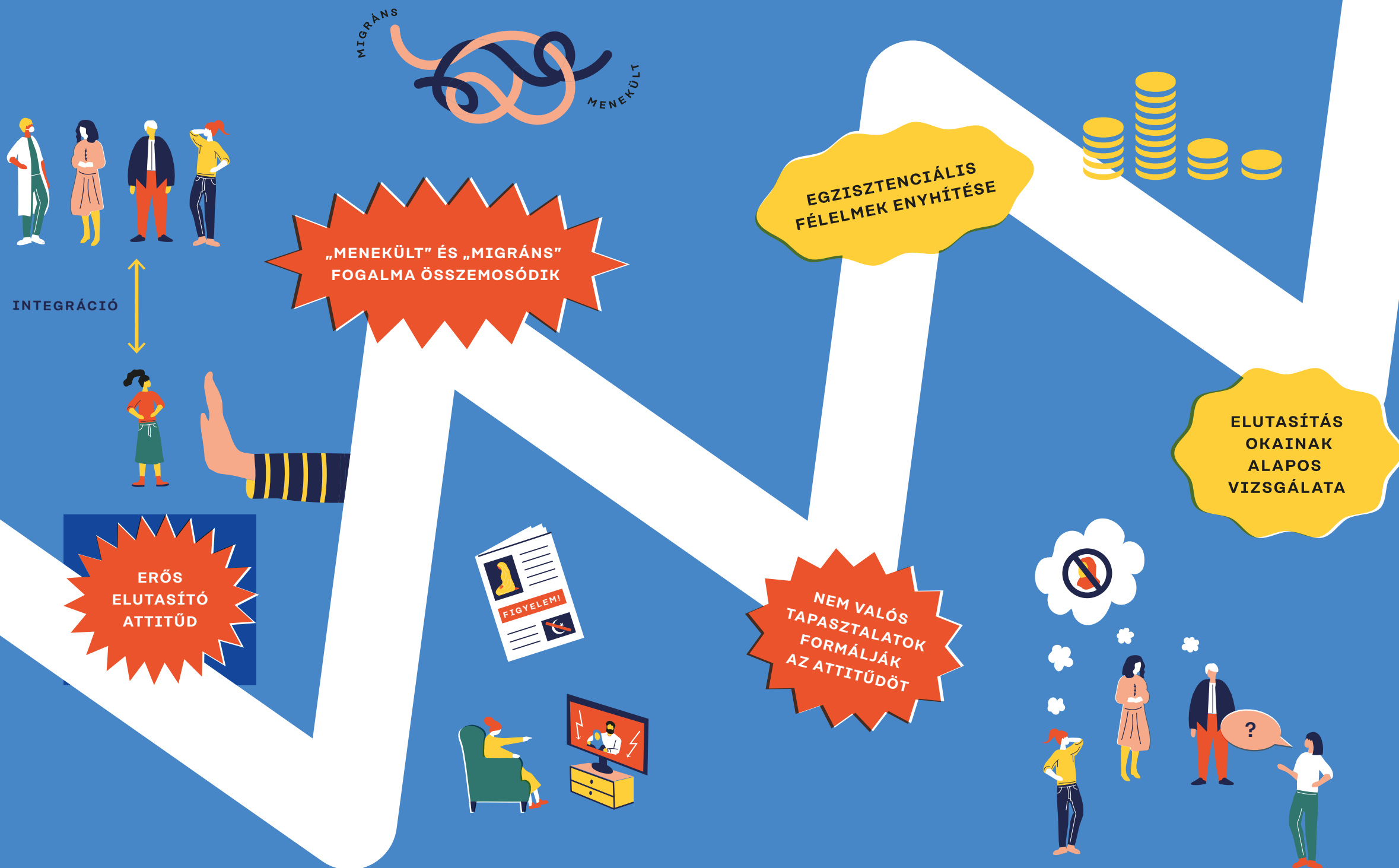
Az előző kijelentést kicsit pontosítva a magyar nyelvtudásnak minden területen kiemelt szerepe van, illetve szinte minden területtel összefügg. Mondhatjuk, hogy – a védelemben töltött időhöz hasonlóan – az egzisztenciális biztonság általunk vizsgált összes fokmérője tekintetében átfogóan stabilizáló hatással bír. Ugyanakkor ezen a téren is fontos megjegyezni, hogy a nők körében lényegesen magasabb a magyar nyelvet nem beszélők aránya, ami adódhat a háztartáson belüli szerepükből. Ez azonban hosszú távon

konzerválja a családtól való függésüket, a befogadó társadalmon belüli kiszolgáltatottságukat és a többségi társadalom kereteibe való beilleszkedésük korlátait.

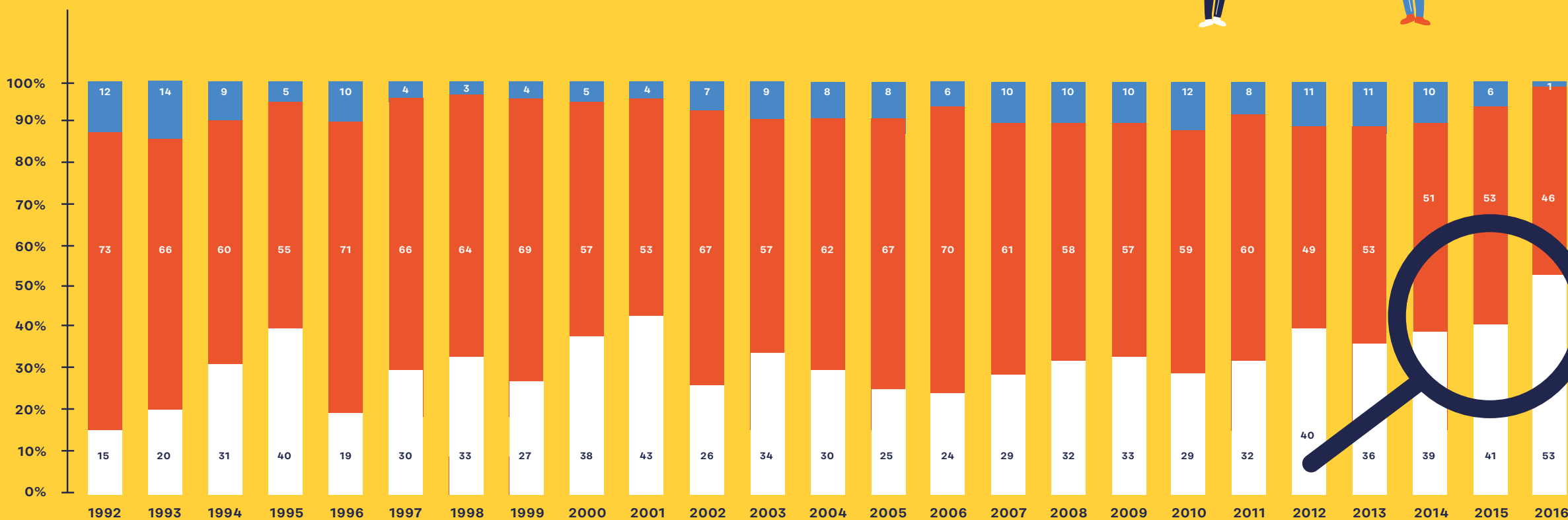
A nők körében nagyobb arányú a sérülékenység, ami az általunk vizsgált kategóriák alapján csak közvetve kapcsolódik a kisebb mértékű integráltságukhoz, közvetlenül szintén a családon belüli függő szerepükre vezethető vissza. A nőknél az esetek felében a sérülékenység is a családjukhoz fűződő helyzetükből adódik, vagy a családon belüli problémák miatt, vagy a család védő és egzisztenciát biztosító funkciójának megszűnte miatt (egyszülős családok). Sok esetben ilyenkor válik igazán fontossá körükben a nyelv- ismeret megléte vagy hiánya. Ezzel szemben a férfiak nagy többségénél a sérülékenység a saját személyükkel, saját helyzetükkel kapcsolatos.

Az összegzés végén fontos ismét megjegyezni, hogy az itt közölt eredmények a Menedék Egyesület 2020-as ügyfélköréből készült adatbázis elemzésével jöttek létre. Nem reprezentálják a Magyarországon védelemben részesülők teljes körét, valószínűsíthetően ennek a körnek egy kevésbé integrált, kiszolgáltatottabb rétegéről tartalmaznak adatokat. Másrésről az egzisztenciális stabilitás alakulása terén a számunkra rendelkezésre álló adatokból nem mérhető tényezőknek is fontos szerepe lehet. Ezzel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy a Magyarországra érkező menekültek túlnyomó többségükben (és a nemzetközi védelemben részesülők közül is sokan) továbbmennek Nyugatra. Ez a folyamat egy olyan összetett szelekciós mechanizmus, aminek elemzéséhez sokkal szélesebb körű adatokra lenne szükség, ugyanakkor el is fedheti a sikertelenebb integrációs utat járó csoportokat, mivel az ország elhagyása alternatívát jelent a kudarcok elkerülésében. Átfogóbb adatok birtokában a Magyarországot elhagyó menedékkérők és védelemben részesülők körében vizsgálni lehetne az itt maradók és távozók közti mintázatokat, azokat az itt tartó és tovább mozdító erőket, melyek a döntéseket befolyásolják. Átfogó adatok hiányában erre azonban egyelőre nincs mód.

ATTITŰDÖK



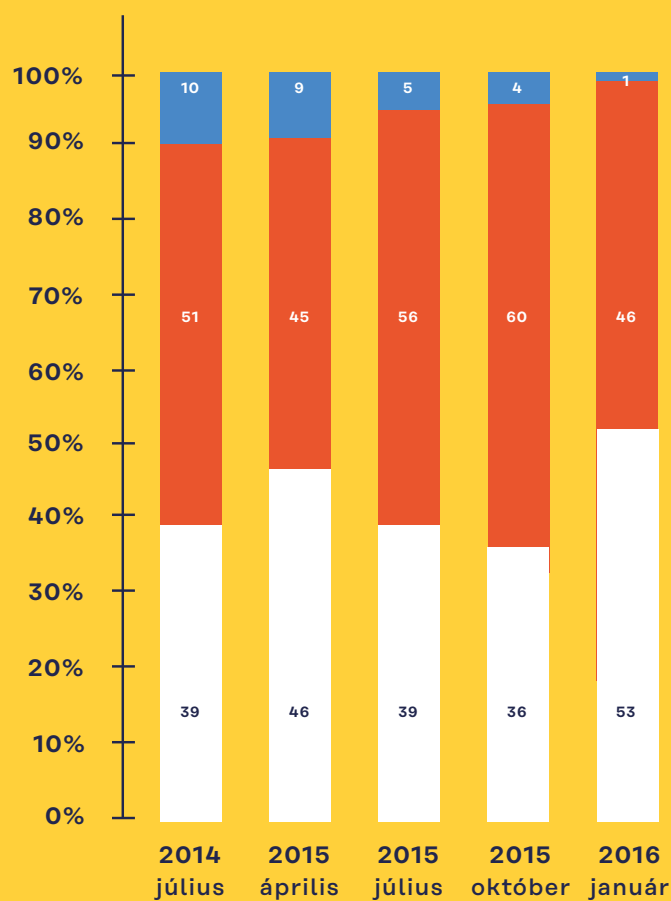
A MAGYAR TÁRSADALOM ATTITÚDJEI A MENEKÜLTEKKEL KAPCSOLATBAN



IDEGENELLENESEK
 MÉRLEGELŐK
 IDEGENBARÁTOK

A TÁRKI felmérései szerint az idegenellenesek aránya (akik egyetlen menekültet sem engednék be az országba) a 2015-ös menekültválságot megelőzően folyamatosan nőtt, de akkor, amikor a menekültek ténylegesen nagy számban megérkeztek az országba, átmenetileg lecsökkent.

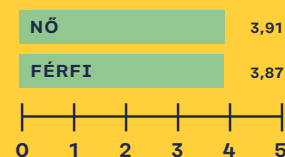
A TÁRKI felmérései szerint az idegenellenesek aránya (akik egyetlen menekültet sem engednék be az országba) a 2015-ös menekültválságot megelőzően folyamatosan nőtt, de akkor, amikor a menekültek ténylegesen nagy számban megérkeztek az országba, átmenetileg lecsökkent.



IDEGENELLENESEK
 MÉRLEGELŐK
 IDEGENBARÁTOK



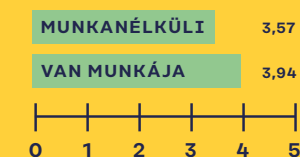
NEM



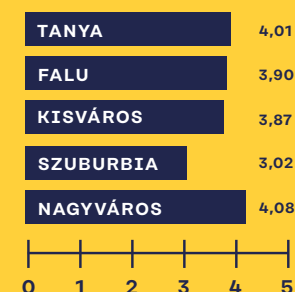
ÉLETKOR



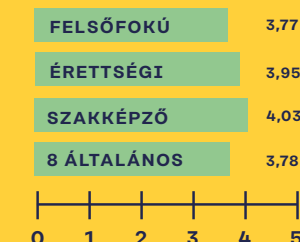
MUNKAVISZONY



TELEPÜLÉSTÍPUS



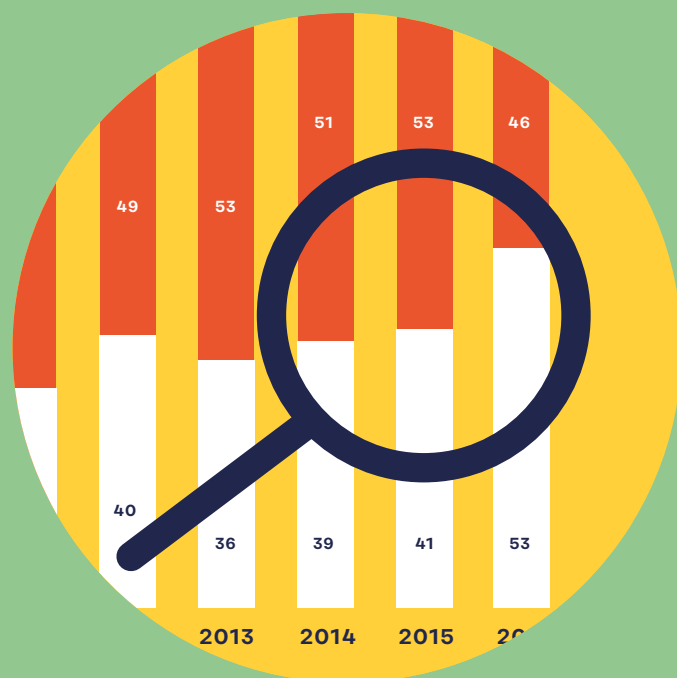
LEGMAGASABB VÉGZETTSÉG



A European Social Survey 2016-os adatai szerint a magyar válaszadók menekültekkel szembeni elutasítása egy ötös skálán általában **3 és 4** közötti értékeket vett fel (**0 = abszolút nem elutasító, 5 = abszolút elutasító**), de fontos különbségek láthatóak aszerint, hogy pl. van-e munkája a válaszadónak, vagy hogy hol lakik.



Németh Ádám*



A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEKKE KAPCSOLATOS TÁRSADALMI ATTITŰDÖK VÁLTOZÁSA MAGYARORSZÁGON, EURÓPAI KITEKINTÉSBEN

1. Bevezetés

Bár a laikus szemlélő számára úgy tűnhet, hogy a bevándorlókkal vagy a menekültekkel kapcsolatos attitűd egy egyirányú nexus (a többségi társadalom véleménye az újonnan érkezőkről), valójában egy sokkal átfogóbb jelenség indikátora. A társadalmi kohézió elmélete az 1990-es évek végétől vált népszerűvé a társadalomtudományi kutatásokban.¹²³ A legegyszerűbb és legrövidebb megfogalmazásban ez nem más, mint a cementáló anyag, ami összetartja a társadalmakat, és amely a társadalmi, gazdasági prosperitás fontos előfeltétele is egyben.¹²⁴ Jenson szerint a társadalmi kapcsolatok erőssége – mely magában foglalja a személyközi és csoportközi érintkezéseket, illetve a „másokkal”, például a bevándorlókkal vagy kapcsolatos attitűdöt is – a társadalmi kohézió egy fontos pillérét jelenti.¹²⁵

Ráadásul maga az integráció is kétirányú folyamat, amely mind az egyéntől, mind a befogadó társadalomtól erőfeszítéseket igényel. Hiszen hiába mutatkozik készen valaki a beilleszkedésre, ha a befogadó közeg nem támogatja őt ebben. A társadalmi attitűd monitorozása tehát éppúgy elengedhetetlen a bevándorlók és menekültek sikeres integrációja szempontjából, mint a lakhatási, oktatási, egészségügyi vagy munkaerő-piaci helyzet értékelése. A Migration Policy Group által összeállított, összesen 168 tételből álló indikátorlista célja az volt, hogy felmérje és összehasonlíthatóvá tegye a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációs folyamatait Európában. Habár a NIEM indikátorok 13 integrációs területet fognak át, a befogadó társadalom véleményéről nem gyűjtöttek információt.

Érdemes ezért áttekinteni, hogy a közelmúltban milyen nemzetközi és magyar felmérések vizsgálták a menekültekkel kapcsolatos attitűdöt, ezek milyen kérdéseket használtak, és végül milyen következtetésre jutottak? Ha összevetjük a magyar és az európai adat-sorokat, illetve azok időbeli változásait – különös tekintettel a „menekültválság” előtti és utáni helyzetre –, majd elemezzük a főbb társadalmi csoportok szerinti eltéréseket, akkor közelebb kerülünk annak megválaszolásához is, hogy hogyan alakultak a menekültekkel kapcsolatos társadalmi attitűdök Magyarországon?

¹²³ A szakirodalmi áttekintésről lásd például: Schiefer, D. and van der Noll, J. 2017: The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review, *Social Indicators Research*, 132. évf. 2. sz. pp. 579–603.

¹²⁴ Bertelsmann Foundation 2013: *Social Cohesion Radar: Measuring common ground. An International comparison of social cohesion*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation. Fermin, A. and Kjellstrand, S. 2005: Study on immigration, integration and social cohesion. Final Report. European Commission, Employment and Social Affairs DG, 157 p.

¹²⁵ Jenson, J. 2010: *Defining and measuring social cohesion*. United Nations Research Institute for Social Development and Commonwealth Secretariat, London.

2. Elméleti keret

2.1. Társadalmi kohézió

Habár gyökerei visszanyúlnak Durkheim és Tönnies klasszikus elméleteihez, a társadalmi kohézió – mai értelmezésében – egy viszonylag új társadalomtudományi koncepció.¹²⁶ Egy sokdimenziós fogalomról van szó, amelyet a kutatók gyakran széleskörű indikátor-gyűjteménnyel próbálnak a lehető legprecízebb módon megragadni.¹²⁷ Az összefüggés-vizsgálatoknál viszont némiképp eltérő szemléletmód jellemző: a kohézió erősségét ilyenkor egyetlen függő változó formájában igyekeznek definiálni. Olykor a társadalmi tőke, máskor a generalizált vagy a lokalizált bizalom jelenik meg a kohézió kulcsindikátoraként.¹²⁸

A társadalmi kohéziót gyakran a migráció, illetve az etnikai, kulturális sokszínűség kontextusában vizsgálják. Ezen összetevők kölcsönhatásához több elmélet is kapcsolódik. Számos bizonyíték mutat arra, hogy az emberek alapvetően jobban bíznak azokban, akiket önmagukhoz hasonlónak tartanak, hiszen a könnyebb kommunikáció és a kisebb kulturális különbségek növelik a másik egyén viselkedésének kiszámíthatóságát – ez a jelenség *„in-group favoritism”* néven ismert a szakirodalomban.¹²⁹ Ehhez kapcsolódik a *konfliktuselmélet*, amely szerint egy szűkös földrajzi térben verseny folyik az erőforrások (például ingatlan, munka) elosztásáért, és emiatt az etnikai csoportok egymást

fenyegetőnek, riválisnak tekinthetik.¹³⁰ Státuszpolitikai megközelítésben elsősorban a domináns többség társadalmi státuszáért és kulturális hegemoniájáért folyik ez a látens küzdelem.¹³¹ A konfliktuselmélet szerint egy kulturálisan sokszínű közösségben nehezebben alakul ki kölcsönös bizalom, miközben az egymással szembeni attitűd negatív, a társadalmi kohézió pedig gyengébb marad.¹³² A konfliktuselmélet több, menekültekkel foglalkozó tanulmányban is megjelenik.¹³³

A *kontaktuselmélet* szerint azonban e tanulmányok zöme nem számol két fontos tényezővel: a csoportközi kapcsolatokkal és a térbeli szegregációval.¹³⁴ Egy átfogó metaelemzés szerint a diverzitás negatív hatása legtöbbször eltűnik, ha figyelembe vesszük a csoportközi kapcsolatok meglétét.¹³⁵ A kontaktushipotézis szerint az etnikai csoportok közötti interakciók hosszútávon csökkentik az előítéleteket, csökkentik bizalmatlanságot és erősítik a kohéziót, miközben az egyének újraértékelik helyüket a saját és a másik csoport viszonylatában (a „mi-ből” és „ők-ből” egy közös „MI” lesz).¹³⁶ A csoportközi barátságok mellett az etnikailag kevert munkahelyek szerepe is kiemelten fontos lehet.¹³⁷ Fontos azonban tudni, hogy ez a kapcsolat aszimmetrikus: a negatív élménnyel járó interakciók sokkal jobban rontják a bizalmat, mint ahogy a pozitívak javítják azt.¹³⁸ A kontaktushipotézis érvényesülésének másik komoly akadály a térbeli szegregálódás lehet, amely csökkenti a csoportközi interakciók kialakulásának valószínűségét, negatív

130 Blalock, H. M. 1967: *Toward a theory of minority-group relations*. New York: Wiley.; Quillian, L. 1995: Prejudice as a response to perceived group threat: Population composition and anti-immigrant and racial prejudice in Europe. *American Sociological Review*, 60. évf. 4. sz. pp. 586–611.; Esses, V. M. Jackson, L. M. and Armstrong, T. L. 1998: Intergroup competition and attitudes toward immigrants and immigration: An instrumental model of group conflict. *Journal of Social Issues*, 54. évf. 4. sz. pp. 699–724.; McPherson, M., Smith-Lovin, L., and Cook, J. M. 2001: Birds of a feather: Homophily in social networks. *Annual Review of Sociology*, 27. évf. 1. sz. pp. 415–444.

131 Hofstadter, R. (1954). The Pseudo-Conservative Revolt. *The American Scholar*, 24. évf. 1. sz. 9–27.

132 Alesina, A. and La Ferrara, E. 2002: Who trusts others?. *Journal of Public Economics*, 85. évf. 2. sz. pp. 207–234.; Putnam, R. D. 2007: E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *Scandinavian Political Studies*, 30. évf. 2. sz. p. 134–174.

133 Keleş, S. Ç., Aral, T., Yildirim, M., Kurtoglu, E., & Sunata, U. 2016: Attitudes of Turkish youth toward Syrian refugees in respect to youths' gender, income, education, and city: A Scale Development Study. *Turkish migration 2016 selected papers*, pp. 155–163.; Schweitzer, R., Perkoulidis, S., Krome, S., Ludlow, C. and Ryan, M. 2005: Attitudes towards refugees: The dark side of prejudice in Australia. *Australian Journal of Psychology*, 57. évf. 3. sz. pp. 170–179.

134 Hewstone, M. (2009) *Living apart, living together? The role of intergroup contact in social integration*. MMG Working Paper 09-12, www.mmg.mpg.de/58629/WP_09-12_Hewstone_Intergroup-contact.pdf

135 Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. 2006: A meta-analytic test of intergroup contact theory. *Journal of Personality and Social Psychology*, 90. évf. 5. sz. pp. 751–783.

136 Allport, G. W. 1954: *The Nature of Prejudice*. Cambridge/Reading, MA: Addison-Wesley

137 Stolle, D., Soroka, S. & Johnston, R. 2008: When does diversity erode trust? Neighborhood diversity, interpersonal trust and the mediating effect of social interactions. *Political Studies*, 56. évf. 1. sz. pp. 57–75.; Stolle, D. and Harell, A. 2013: Social capital and ethno-racial diversity: Learning to trust in an immigrant society. *Political Studies*, 61. évf. 1. sz. pp. 42–66.; Kokkonen, A., Esaiaasson, P. and Gilljam, M. 2014: Migration-based ethnic diversity and social trust: A multilevel analysis of how country, neighbourhood and workplace diversity affects social trust in 22 countries. *Scandinavian Political Studies*, 37. évf. 3. sz. pp. 263–300

138 Laurence, J. and Bentley, L. 2018: Countervailing contact: Community ethnic diversity, anti-immigrant attitudes and mediating pathways of positive and negative inter-ethnic contact in European societies. *Social Science Research*, 69. évf. pp. 83–110.

126 Chan, J. To, H. P. and Chan, E. 2006: Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research, *Social Indicators Research*, 75 évf. 2. sz. pp. 273–302.; Dickes, P. and Valentova, M. 2013: Construction, validation and application of the measurement of social cohesion in 47 European countries and regions. *Social Indicators Research*, 113. évf. 3. sz. pp. 827–846.; Schaeffer, M. 2013: Can competing diversity indices inform us about why ethnic diversity erodes social cohesion? A test of five diversity indices in Germany. *Social Science Research*, 42. évf. 3. sz. pp. 755–774.; Dragolov, G. Ignácz, Zs. Lorenz, J. Delhey, J. Boehnke, K. and Unzicker, K. 2016: *Social cohesion in the western world: What holds societies together: Insights from the social cohesion radar*. Springer

127 Schiefer, D. and Van der Noll, J. 2017: The Essentials of Social Cohesion: A literature review. *Social Indicators Research*, 132. évf. 2. sz. pp. 579–603.

128 Kawachi, I., Kennedy, B. P. Lochner, K. and Prothrow-Stith, D. 1997: Social capital, income inequality, and mortality. *American Journal of Public Health*, 87. évf. 9. sz. pp. 1491–1498.; Letki, N. 2008: Does diversity erode social cohesion? Social capital and race in British neighbourhoods. *Political Studies*, 56. évf. 1. sz. pp. 99–126.; Alesina, A. and La Ferrara, E. 2002: Who trusts others? *Journal of Public Economics*, 85. évf. 2. sz. pp. 207–234.; Hooghe, M. Reeskens, T. Stolle, D. and Trappers, A. 2009: Ethnic diversity and generalized trust in Europe: A cross-national multilevel study. *Comparative Political Studies*, 42. évf. 2. sz. pp. 198–223.; Sümeghy, D. and Németh, Á. 2022: A kulturális sokszínűség hatása a bizalomra Västra Götaland svédországi megyében, 2014 és 2018 között. *Területi Statisztika*, 62. évf. 1. sz. pp. 81–112.

129 Alesina, A. and La Ferrara, E. 2005: Ethnic diversity and economic performance. *Journal of Economic Literature*, 43. évf. 3. sz. pp. 762–800.; Dinesen, P. T. and Sønderskov, K. M. 2012: Trust in a time of increasing diversity: On the relationship between ethnic heterogeneity and social trust in Denmark from 1979 until today. *Scandinavian Political Studies*, 35. évf. 4. sz. pp. 273–294

hatást gyakorol a másik csoporttal szembeni attitűdre, és közvetve a társadalmi kohézióra.¹³⁹ Bár többnyire a bevándorlók viszonylatában tesztelték e hipotéziseket, a menekültek esetében is igazolást nyert a személyes kontaktok pozitív szerepe.¹⁴⁰ Az ún. *bővített kontaktushipotézis* szerint az előítélet csökkenéséhez, a bizalom erősödéséhez bizonyos mértékig már az is elég lehet, ha az egyén megtapasztalja, hogy egy más etnikai csoportba tartozó személy az egyén rokonával, barátjával barátságosan viselkedik.¹⁴¹ Sőt, már a médiában, könyvekben szereplő pozitív csoportközi kapcsolatok is csökkenthetik a néző, olvasó előítéleteit.¹⁴²

2.2. Az attitűd mérése

Ugyan első látásra egy meglehetősen szubjektív és nehezen megfogható fogalomnak tűnik, az attitűd-vizsgálatoknak több évtizedes múltja van szilárd módszertani alapokkal.¹⁴³ Reprezentatív mintavétel és standardizált kérdőívek mellett az egyes országok adatai összehasonlíthatóvá válnak, a tendenciák pedig jól nyomon követhetők mind térben, mind időben. Nincs azonban konszenzus az attitűd – mint személyes preferencia-konstelláció – helyéről a társadalmi kohézió vizsgálatában, amely egy közösség kollektív jellemzőjeként értelmezendő. Schiefer és Noll (2017) elméleti keretében például az attitűd a kohézió részeként, a „kölcsonös tolerancia” dimenzió belül vizsgálható.¹⁴⁴ Lancee és Dronkers (2011) szerint a kohéziót hálózatként kell értelmezni, ahol az attitűd a hálózat csomópontjait jelöli ki (*nodes*), a kapcsolatok iránya és intenzitása

pedig az utakat (*wires*) reprezentálják.¹⁴⁵ Mások önálló kutatási entitásként kezelik az attitűdöt, ami az észlelt társadalmi kohézió – főként a bizalom és a társadalmi kapcsolatok – függvényében változik.¹⁴⁶

Egy másik csoporttal szembeni attitűdöt érzések, gondolatok és viselkedésmódok határozzák meg.¹⁴⁷ Háromosztatú fogalom, ahol az affektív komponens az érzelmi reakciókra utal a másik csoport, például a bevándorlók vagy menekültek irányába. A szenzitív, például vallással vagy politikai meggyőződéssel kapcsolatos attitűdök jellemzően érzellemalapúak, és az egyén személyes értékrendjével hozhatók összefüggésbe. A második komponens a viselkedésmintákat foglalja magában a csoportközi interakciók során, míg a kognitív összetevő a megjelölt csoportról szerzett tudásra, ismeretekre utal. Ez utóbbinak két részhalmaza van. Az emberek negatív attitűdje, veszélyérzete összefüggésbe hozható materiális (például félelem a munkahely elvesztése miatt az élesedő munkaerőpiaci versenyben) és szimbolikus szempontokkal is (például a bevándorlók jelentette fenyegetés a honos többség kulturális tradícióira).¹⁴⁸

Az attitűdöt a gyakorlatban indirekt módon mérik; a válaszadónak általában egy öt-fokozatú Likert-skálán kell kiválasztania a megfogalmazott kérdéssel, véleménnyel, javaslattal szembeni attitűdjét. Így az attitűdöt vektorként is értelmezhetjük, amelynek iránya és mértéke (intenzitása) van. A szakirodalom jellemzően a bevándorlókval kapcsolatos attitűdök módszertanára és mérésére koncentrál,¹⁴⁹ ám a több országra kiterjedő vizsgálatok esetében problémát jelent, hogy a bevándorlás fogalma és mérésének módszertana nem egységes; a különböző országokban élő válaszadók mást és mást érthetnek ugyanazon kérdés alatt. Ez hatványozottan igaz lehet a menekültekkel szembeni attitűd esetében. Az attitűdöt rendszerint több kérdés segítségével térképezik fel (az affektív, kognitív és viselkedésalapú szemléletmódnak megfelelően), és az értékeket vagy külön-külön elemzik, vagy megpróbálják összesűriteni az információt egy-két

139 Semyonov, M., & Glikman, A. 2009: Ethnic residential segregation, social contacts, and anti-minority attitudes in European societies. *European Sociological Review*, 25. évf. 6. sz. pp. 693–708. Stolle, D., Soroka, S., & Johnston, R. 2008: When does diversity erode trust? Neighborhood diversity, interpersonal trust and the mediating effect of social interactions. *Political Studies*, 56. évf. 1. sz. 57–75.

140 De Coninck, D., Rodríguez-de-Dios, I., & d'Haenens, L. 2021: The contact hypothesis during the European refugee crisis: Relating quality and quantity of (in) direct intergroup contact to attitudes towards refugees. *Group Processes & Intergroup Relations*, 24. évf. 6. sz. pp. 881–901.; Knappert, L., Van Dijk, H., Yuan, S., Engel, Y., van Prooijen, J. W., & Krouwel, A. 2021: Personal contact with refugees is key to welcoming them: An analysis of politicians' and citizens' attitudes towards refugee integration. *Political Psychology*, 42. évf. 3. sz. pp. 423–442.

141 Wright, S. C., Aron, A., McLaughlin-Volpe, T., & Ropp, S. A. 1997: The extended contact effect: Knowledge of cross-group friendships and prejudice. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73. évf. 1. sz. pp. 73–90.; Turner, R. N. Hewstone, M. and Voci, A. 2007: Reducing explicit and implicit outgroup prejudice via direct and extended contact: The mediating role of self-disclosure and intergroup anxiety. *Journal of Personality and Social Psychology*, 93. évf. 3. sz. 369–388

142 Dovidio, J. F. Eller, A. and Hewstone, M. 2011: Improving intergroup relations through direct, extended and other forms of indirect contact. *Group Processes & Intergroup Relations*, 14. évf. 2. sz. pp. 147–160.; Vezzali, L. Stathi, S. Giovannini, D. Capozza, D. and Trifiletti, E. 2015: The greatest magic of Harry Potter: Reducing prejudice. *Journal of Applied Social Psychology*, 45. évf. 2. sz. pp. 105–121.

143 Van den Berg, H. Manstead, A. S. van der Pligt, J. and Wigboldus, D. H. 2006: The impact of affective and cognitive focus on attitude formation. *Journal of Experimental Social Psychology*, 42. évf. 3. sz. pp. 373–379.; Eagly, A. and Chaiken, S. 1998: Attitude structure and function. In D. T. Gilbert, S. T. Fiske, and G. Lindzey (szerk.), *The Handbook of Social Psychology* (pp. 269–322)

144 Schiefer, D. and Van der Noll, J. 2017: The Essentials of Social Cohesion: A literature review. *Social Indicators Research*, 132. évf. 2. sz. pp. 579–603.

145 Lancee, B. and Dronkers, J. 2011: Ethnic, religious and economic diversity in Dutch neighbourhoods: Explaining quality of contact with neighbours, trust in the neighbourhood and inter-ethnic trust. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37. évf. 4. sz. 597–618.

146 Jenson, J. 2010: Defining and measuring social cohesion. United Nations Research Institute for Social Development and Commonwealth Secretariat, London.; Messing, V., & Ságvári, B. 2019: *Still divided, but more open: Mapping European attitudes towards migration before and after the migration crisis*. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest.

147 Angelidou, G., Aguaded-Ramírez, E. M., & Rodríguez-Sabiote, C. 2019: Design and validation of a scale measuring attitudes toward refugee children. *Sustainability*, 11. évf. 10. sz.(10), 2797.

148 Messing, V., & Ságvári, B. 2019: Still divided, but more open: Mapping European attitudes towards migration before and after the migration crisis. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest.

149 Roots, A., Masso, A., & Ainsaar, M. 2016: *Measuring attitudes towards immigrants: validation of immigration attitude index across countries*. In First draft. European Social Survey Conference 'Understanding key challenges for European societies in the 21st century. Ceobanu, A. M., & Escandell, X. 2010: Comparative analyses of public attitudes toward immigrants and immigration using multinational survey data: A review of theories and research. *Annual review of sociology*, 36. sz. pp. 309–328.

indexbe.¹⁵⁰ Célszerű, ha a kérdőívek reflektálnak a mikro-, mezo- és makroszintre, illetve lehetővé teszik a longitudinális elemzéseket is, amelyekhez szükséges, hogy ugyanazok a kérdések időről időre szerepeljenek a felmérésekben.¹⁵¹

A téma kutatásának a Covid-19 újfajta aktualitást ad, hiszen ha a politikusok és bizonyos médiaforrások a menekülteket a vírus hordozójának nyilvánítják, az a menekültekkel kapcsolatos további negatív attitűdöket hordozhat magával.¹⁵² Habár egyes kutatások az attitűdök pozitív változásáról számolnak be a pandémia egységesítő, közös indenti-tást kialakító hatásának köszönhetően,¹⁵³ O'Brien és Eger szerint hosszútávon inkább a menekültkérdés és a bevándorlás szigorításának növekvő támogatottságával lehet számolni.¹⁵⁴ Egyes dél-amerikai országokban a járvány hatására a xenofóbia és a menekültek diszkriminációja már most is jelentősen erősödött.¹⁵⁵ Ezek összhangban vannak azon korábbi kutatásokkal, amelyek szerint a betegségek behurcolásától való félelem a bevándorlásellenes ideológiák felé tereli a lakosságot.¹⁵⁶

3. Korábbi felmérések

3.1. Globális szint

A bevándorlókkal és a menekültekkel kapcsolatos attitűdöt az elmúlt években számos globális, európai és magyarországi felmérés monitorozta. A magasabb szintről kezdve a *World Values Survey* (WVS) az egyik legalaposabb felmérés,¹⁵⁷ amely a világ különböző országaiban élők gazdasági, társadalmi, politikai, vallási és kulturális értékrendjét

150 Roots, A., Masso, A., & Ainsaar, M. 2016: *Measuring attitudes towards immigrants: validation of immigration attitude index across countries*. In First draft. European Social Survey Conference 'Understanding key challenges for European societies in the 21st century.

151 Ibid. 57.

152 Esses, V. M., & Hamilton, L. K. 2021: Xenophobia and anti-immigrant attitudes in the time of COVID-19. *Group Processes & Intergroup Relations*, 24. évf. 2. sz. pp. 253–259.

153 Adam-Troian, J., & Bagci, C. 2021: The pathogen paradox: Evidence that perceived COVID-19 threat is associated with both pro- and anti-immigrant attitudes. *International Review of Social Psychology*, 34. évf. 1. sz.

154 O'Brien, M. L., & Eger, M. A. 2021: Suppression, spikes, and stigma: How COVID-19 will shape international migration and hostilities toward it. *International Migration Review*, 55. sz. 3. évf. pp. 640–659.

155 Zapata, G. P., & Prieto Rosas, V. 2020: Structural and contingent inequalities: the impact of COVID-19 on migrant and refugee populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*, 39. évf. S1. sz. pp. 16–22.

156 Green, E. G., Krings, F., Staerklé, C., Bangerter, A., Clémence, A., Wagner-Egger, P., & Bornand, T. 2010: Keeping the vermin out: Perceived disease threat and ideological orientations as predictors of exclusionary immigration attitudes. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 20. évf. 4. sz. pp. 299–316.

157 World Values Survey Association, Bécs, Ausztria; a magyarországi adatfelvételeket korábban a Szonda-Ipsos Média-, Vélemény- és Piackutató Intézet, majd később a Társi Adatfelvételi osztálya végezte

vizsgálja. A WVS legutóbbi, hetedik hulláma egy olyan kérdést tartalmazott, ami a menekültekre vonatkozik: a válaszadók elutasíthatták vagy egyetérthettek azzal az állítással, hogy „menedékjogot kell adni a másutt üldözött politikai menekülteknek”.¹⁵⁸ A hetedik hullám azonban Magyarországra nem terjedt ki.

Szintén világméretű felmérést végez a *Pew Research Center*, egy amerikai székhelyű think tank szervezet. A menekültekkel kapcsolatos attitűdöt a 2016-os (19 ország), a 2017-es (38 ország) és a 2018-as (27 ország) közvélemény-kutatásuk mérte, és Magyarország mindhárom alkalommal szerepelt a kiválasztott országok listáján 1005, 944, illetve 1002 válaszadóval. Menekültekkel kapcsolatos kérdések sem a 2019-es, sem a 2020-as felmérésben nem merültek fel (ezek közül Magyarország a legutóbbiban nem is szerepelt). A 2016-os felmérés volt a legrészletesebb olyan változatos kérdésekkel, mint például az iraki és szír menekültek befogadásának támogatása vagy ellenzése, a tőlük való félelem, a kormány menekültpolitikájával, a terrorizmussal, bűnözéssel kapcsolatos attitűd, illetve az, hogy milyen terhet jelent mindez az adott ország számára. 2016 után a kérdések változtak, és a számuk is csökkent. A Pew Research Center szakpolitikai elemzéseket is rendszeresen közzétesz; az egyik ilyen specifikusan a magyarországi viszonyokkal foglalkozott; kiemelve, hogy bár a magyarok egyetértenek az európai demokratikus alapelvekkel, nemzetközi összevetésben az átlagosnál kevésbé toleránsak a bevándorlókkal és menekültekkel szemben.¹⁵⁹

3.2. Európai szint

A World Values Surveyhez szorosan kapcsolódó *European Values Study* (EVS)¹⁶⁰ 2017-es felmérése már Magyarországon is lefutott (1513 megkérdezett személlyel), de a fel-tett kérdések külön nem tértek ki a menekültekre, csak a bevándorlókra vonatkoztak.¹⁶¹ A *Standard Eurobarometer* egy, az Európai Bizottság által 1974 óta működtetett köz-vélemény-kutatás, amelyből évente kettőt tartanak: tavasszal, illetve ősszel. A kutatás az Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának kérésére és koordinálásával zajlik. Az Európai Unió tagállamai vesznek részt benne, országonként ezer fő körüli

158 WVS-7 Master Questionnaire 2017-2020, www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp

159 www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/30/hungarians-share-europes-embrace-of-democratic-principles-but-are-less-tolerant-of-refugees-minorities/

160 EVS – koordinátor Tilburg University, Hollandia; az adatgyűjtést itthon a Szonda-Ipsos Média-, Vélemény - és Piackutató Intézet, majd később a Forsense Piackutató és Stratégiai Tanácsadó Kft. végezte

161 European Values Study 2017, Questionnaire, CAPI, Hungary

megkérdezett személlyel.¹⁶² A Standard Barometerek alapján a magyar lakosság a bevándorlást nagyobb veszélynek tekinti az Európai Unió és önmaga számára is, mint az uniós átlag. 2017-ben a magyar megkérdezettek 60%-a szerint a bevándorlás egyike az EU-t érintő két legégetőbb problémának, szemben a 38%-os EU-s átlaggal.¹⁶³ Kifejezetten menekültekkel kapcsolatos kérdést kettő, a 2017. őszi és a 2018. őszi felmérés alapján készült jelentés tartalmazott. A feltett kérdés így szólt: „Ön milyen mértékben ért egyet azzal a kijelentéssel, hogy Magyarországnak (EU28-ban az adott országnak) segíteni kellene a menekülteket?” 2017-ben a lakosság 29%-a gondolta úgy, hogy segíteni kellene a menekülteket, majd 2018-ra ez az érték 31%-ra növekedett. Azonban mindkét érték jócskán elmarad az adott év európai uniós átlagától (67%, illetve 69%) és Szlovákia, Bulgária, valamint Csehország mellett a legalacsonyabbak közé tartozik.¹⁶⁴ Az Eurobarometer European Youth 2017-es felmérése, amely célzottan a 15 és 30 év közöttiekre fókuszált, szintén tartalmazott egy menekültekkel kapcsolatos kérdést. A megkérdezett magyarok az EU átlagánál (40%) magasabb arányban (46%) gondolják úgy, hogy a migrációs áramlatok kezelése és a menekültek integrációja az EU számára prioritás kell, hogy legyen.¹⁶⁵

Kiemelendő még a *European Social Survey* (ESS),¹⁶⁶ amely számos „puha” társadalmi mutató, például a közösségi kohézió vagy szubjektív jóllét mellett a bevándorlókkal és menekültekkel kapcsolatos attitűdöt is monitorozza. A magyarországi felméréseket a TÁRKI a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Intézetével együttműködve végzi. Az eredmények két évente kerülnek publikálásra; a legfrissebb adatok a 2018-as állapotot tükrözik. Habár a vizsgálatba bevont országok listája évről-évre változik, 27 olyan ország van, ami legalább ötször szerepelt a listában; Magyarországon például mind a kilenc alkalommal elvégezték a felmérést. Hat olyan kérdés van, amely a nemzetközi migrációval kapcsolatos attitűdre vonatkozik, és 2002 óta mindegyik ESS felmérésben szerepelt.¹⁶⁷ Ezen túl 2002-ben és 2014-ben a standard kérdőív kiegészült egy speciális, migrációra vonatkozó modullal is, ami összesen 58, illetve 35 kérdést tartalmazott.

162 www.ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index

163 Standard Eurobarometer 87, Spring 2017, The key indicators, Hungary

164 Standard Eurobarometer 88, Nemzeti jelentés, Közvélemény-kutatás az Európai Unióban, Ősz 2017; Magyarország Standard Eurobarometer 90, Nemzeti jelentés, Közvélemény-kutatás az Európai Unióban, Ősz 2018, Magyarország

165 Flash Eurobarometer 455, European Youth, 2017 szeptember, Hungary factsheet

166 European Research Infrastructure Consortium, London, Egyesült Királyság

167 Allow many/few immigrants of same race/ethnic group as majority, Allow many/few immigrants of different race/ethnic group from majority, Allow many/few immigrants from poorer countries outside Europe, Immigration bad or good for country's economy, Country's cultural life undermined or enriched by immigrants, Immigrants make country worse or better place to live

Konkrétan a menekültekkel kapcsolatos attitűdre viszont jóval kevesebb – 2002-ben hét, 2014-ben egy, 2016-ban pedig három – kérdés tért ki. Az ESS adatbázisa alapján készült korábbi elemzések rámutattak, hogy Magyarországon a migrációs válság hatására minden társadalmi csoportban nőtt a bevándorlás elutasításának mértéke és a bevándorlótól való félelem,¹⁶⁸ illetve megfigyelhető a „bevándorló” és a „menekült” fogalmainak teljes összeolvadása is.¹⁶⁹ Ez utóbbiban alighanem a magyarországi médiumok következtlen szóhasználata is komoly szerepet játszott. Az ESS tizedik hullámának felmérése 2020 szeptemberében kezdődött, a Covid-19 pandémia által nagyban hátráltatva, így várhatóan a terepi munka csak 2021. december végére zárul le.

Meg kell még említeni a visegrádi országokban a *Közép-Európai Közvéleménykutató Társulás* (CEORG) által végzett 2015 nyári-őszi felmérését. A kutatás eredménye alapján minden második magyar egyetértett azzal az állítással, hogy a bevándorlás mértéke ellenőrizhetetlenné vált az országban. A magyar lakosság a menekültek számának növekedését leginkább a munkaerőpiaci veszélyforrással, és a munkalehetőségek elvételeivel azonosítja.¹⁷⁰

3.3. Magyar felmérések

A magyar felmérések közül fontos kiemelni a *TÁRKI* kutatásait („Omnibusz Társadalompolitikai attitűdök Magyarországon a felnőtt lakosság körében”), ezer körüli mintával, amik éves szinten, néha egy éven belül többször is mérik a bevándorlókkal, „idegenekkel” kapcsolatos attitűdöket. Szerepelt kérdés a menekültek befogadásáról a származási ország, illetve 2016-tól a menekülés okának tekintetében, a menekültpolitikáról és a menekültek által a lakosságban kiváltott aggodalomról is. A TÁRKI elemzései is alátámasztják az eddigieket: Magyarországon megnőtt az idegenellenesség aránya (1992-ben még csak 15% volt, 2016-ban azonban 53%-ra ugrott),¹⁷¹ illetve jelentős különbségek állapíthatók meg a befogadási hajlamban a menekültek okát tekintve. Leginkább a családgyesítési törekvés, legkevésbé pedig az iszlám vallás miatti üldözés,

168 Messing, V., & Ságvári, B. 2019: *Still divided, but more open: Mapping European attitudes towards migration before and after the migration crisis*. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest

169 Messing, V., & Ságvári, B. 2018: *Looking behind the culture of fear. Cross-national analysis of attitudes towards migration*. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest

170 Simonovits B., & Szeitl, B. 2016: Menekültekkel és migrációs politikával kapcsolatos attitűdök Magyarországon és nemzetközi összehasonlításban. In: Kolosi, T., & Tóth, I. Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2016. TÁRKI, Budapest. pp. 420–439

171 Sík, E., Simonovits, B., & Szeitl, B. (2016). Az idegenellenesség alakulása és a bevándorlással kapcsolatos félelmek Magyarországon és a visegrádi országokban. REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom, 24. évf. 2. sz. pp. 81–108.

illetve a munkanélküliség miatti kivándorlás elfogadott.¹⁷² Érdeemes ugyanakkor szót ejteni arról a módszertani aggályról, hogy a három alapvető attitűdcsoport („idegenbarát”, „idegenellenes” és „mérlegelő”) arányának időbeli változása sem biztos, hogy teljes képet ad a trendekről, hiszen más-más válaszadó más-más képzettársítással élhet a „menekült” fogalmával kapcsolatban.

Meg kell még említeni a Migrációkutató Intézet és a Századvég közvélemény-kutatásait is, amelyek alapján úgy tűnik, a magyar lakosság elutasítja az uniós kvótarendszert,¹⁷³ és a lakosság nagy része szerint a hozzánk érkező menekültek valójában inkább „gazdasági migránsok”.¹⁷⁴

172 Ibid., 72

173 www.szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/piackutatas-kozvelemeny-kutatas/a-tobbseg-a-menekultugyi-kvotarendszer-ellen; www.szazadveg.hu/hu/hirek/a-magyar-lakossag-elutasitja-az-europai-parlament-kozos-unios-menekultugyi-rendszer-reformjara-vonatkozo-javaslatat

174 www.migraciokutato.hu/2016/09/20/kozvelemenykutatas-sorozat-a-migracio-tarsadalmi-megiteleserol-iv

1. táblázat
A menekültekkel szembeni attitűdöt Magyarországon is vizsgáló
felmérések a közelmúltban

FELMÉRÉS	ÉV	MINTA (HU)	MENEKÜLTEKET ÉRINTŐ KÉRDÉSEK/ÁLLÍTÁSOK
European Social Survey	2002	1685	Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy az országában az igazságos (megfelelő) arányhoz képest többen folyamodnak menedékstátuszért? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a menedékkérők többségét valójában nem veszélyeztetni üldöztetés a saját országában? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a menedékkérők munkát vállalhassanak, amíg a menekülteljárás zajlik? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a menedékkérőket táborokban (detention centres) kell tartani, amíg a menekülteljárás zajlik? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a menedékkérők pénzügyi támogatást kapjanak, amíg a menekülteljárás zajlik? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy az elismert menekültek magukkal hozhassák a közeli rokonaikat?
	2014	1698	Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a menedékkérők többségét valójában nem veszélyeztetni üldöztetés a saját országában? Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy az elismert menekültek magukkal hozhassák a közeli rokonaikat?
	2016	1614	Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket?

Pew Research Center	2016	1005	Ön szerint az olyan országokat, mint Szíria és Irak elhagyó nagyszámú menekült nagy veszélyt, kis veszélyt, vagy egyáltalán semmilyen veszélyt nem jelent az Ön országára? A menekültek növelik-e a terrorizmus esélyét az Ön országában? A menekülteket inkább lehet az országban zajló bűnözésért okolni, mint más csoportokat? A menekültek erősebbé teszik az országot a tehetségük és a munkájuk által vagy terhet jelentenek az ország számára? Egyetért azzal, ahogy Orbán Viktor miniszterelnök kezeli a menekültkérdést? Egyetért azzal, ahogy az Európai Unió kezeli a menekültkérdést?
	2017	944	Ön szerint az olyan országokat, mint Szíria és Irak elhagyó nagyszámú menekült nagy veszélyt, kis veszélyt, vagy egyáltalán semmilyen veszélyt nem jelent az Ön országára? Véleménye szerint több, kevesebb vagy a jelenlegivel megegyező számú menekültet kellene befogadnunk? Egyetért azzal, ahogy az Európai Unió kezeli a menekültkérdést?
	2018	1002	Ellenezné vagy támogatná menekültek befogadását olyan országokból, ahonnan az emberek háború vagy erőszak elől menekülnek? Egyetért azzal, ahogy az Európai Unió kezeli a menekültkérdést?
Standard Euro-barometer	2017	1000	Ön milyen mértékben ért egyet vagy sem azzal a kijelentéssel, hogy országának segítenie kellene a menekülteket?
	2018	1000	Ön milyen mértékben ért egyet azzal a kijelentéssel, hogy Magyarország / EU28-ban az adott országnak segítenie kellene a menekülteket?

TÁRKI (Omnibusz)	minden évben, évente többször is	1000-1500	Ön mit mondana, Magyarországnak (minden menekültöt, senkit, van, akit igen, van, akit nem) be kellene fogadnia? Ön szerint be kellene-e fogadni a menekülők közül a ... (etnikai csoportok megadva)? Ön szerint be kell-e fogadni a menekülők közül azokat ... (menekülési okok szerinti tipizálás)? Ön milyen mértékben gondolja úgy, hogy a menekültek veszélyeztetik Európát? Ön milyen mértékben gondolja úgy, hogy a fekete afrikai vagy arab menekültek még kivételes esetekben se kaphassanak menedékhelyet nálunk? Ön milyen mértékben gondolja úgy, hogy a tömegesen ide érkező menekültek ellátása veszélybe sodorhatja az itt élők szociális ellátását? Találkozott-e Ön az elmúlt 12 hónapban Magyarországon meneküléssel, menekülttel vagy bevándorlóval? Ön mennyire ért egyet a következő állítással: - Aggodalommal tölt el, hogy rövid idő alatt nagyszámú menekülő, bevándorló érkezik ellenőrizetlenül (dokumentumok nélkül) Magyarországra? - Most kérem, hogy egész Európára gondoljon. Aggodalommal tölt el, hogy rövid idő alatt nagyszámú menekülő, bevándorló érkezik ellenőrizetlenül (dokumentumok nélkül) Európába? - Aggodalommal tölt el, hogy más kultúrájú, eltérő vallású menekülők, bevándorlók érkeznek Magyarországra? - Most kérem, hogy egész Európára gondoljon. Aggodalommal tölt el, hogy más kultúrájú, eltérő vallású menekülők, bevándorlók érkeznek? Ön mennyire ért egyet a következő intézkedéssel: - A magyarországi határőrizet megerősítésével? - Egy olyan törvény bevezetésével, amely szabályozza, hogyan kötelezhető a bevándorlók a magyar alapértékek betartására? - A Magyarországra érkező menekültek számának szabályozásával, felső létszámkorlát meghatározásával? - Több pénzt kell biztosítani az Magyarországon élő menekültek és bevándorlók integrálására (azaz a sikeres „újrakezdéshez” szükséges lakhatási, oktatási, nyelvtanulási programokra illetve a munkához jutás elősegítésére)?¹⁷⁵
------------------	----------------------------------	-----------	--

Forrás: az idézett kutatások honlapja.

175 A kérdések nem minden egyes felmérésben szerepelnek és a számuk is változó.

4. A menekültekkel kapcsolatos társadalmi attitűd alakulása Magyarországon

4.1. Az attitűd változása 2002 és 2016 között

E tanulmány elsősorban a European Social Survey adatbázisára támaszkodik, kiegészülve néhány helyen a Pew Research Center és a TÁRKI eredményeivel. Ennek egyik oka az, hogy a menekültekkel kapcsolatos attitűddel már az ESS European Social Survey első, 2002-es hulláma is foglalkozott (22 ország, 1685 magyar megkérdezett). Ez kiindulási alapnak optimális, hiszen általa egy hosszabb időbeli tendencia is megfigyelhetővé válhat, nem csupán a 2015-ös „menekültválság” hatásai. 2002-ben a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján 6412 menedékkérő érkezett Magyarországra, a származási országok pedig főleg Afganisztán, Banglades, Irak és a jugoszláv utód-államok voltak.¹⁷⁶ Másrészt az ESS, amely a legnagyobb és módszertani szempontból legjobb adatbázis Európában, valóban alkalmas az összehasonlító elemzésekre térben és időben egyaránt. Nagyságrendileg 30-40 ezer megkérdezetről van szó egy-egy felmérés alkalmával. Ezen túlmenően az ESS az egyetlen olyan nemzetközi felmérés, amely nemcsak országos, hanem regionális, sőt olykor megyei bontásban is rendelkezésre bocsátja az adatokat.

Az ESS 2002-es adatai alapján a magyar válaszok átlagai önmagukban nem sugallnak negatív attitűdöt a menekültek kapcsán, inkább a közepes, semleges értékek felé orientálnak.¹⁷⁷ Ugyanakkor a többi vizsgált országgal való összehasonlítás során kiderül, hogy Magyarországon a lakosság már ekkor is jobban elutasította a menekülteket támogató intézkedéseket. „A kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket” kérdésre érkezett 3,7-es átlag¹⁷⁸ a második legmagasabb értéknek számított Hollandia után (1. ábra). Fontos hangsúlyozni, hogy itt az 1-es érték a teljes egyetértést, az 5-ös pedig a teljes elutasítást jelenti.

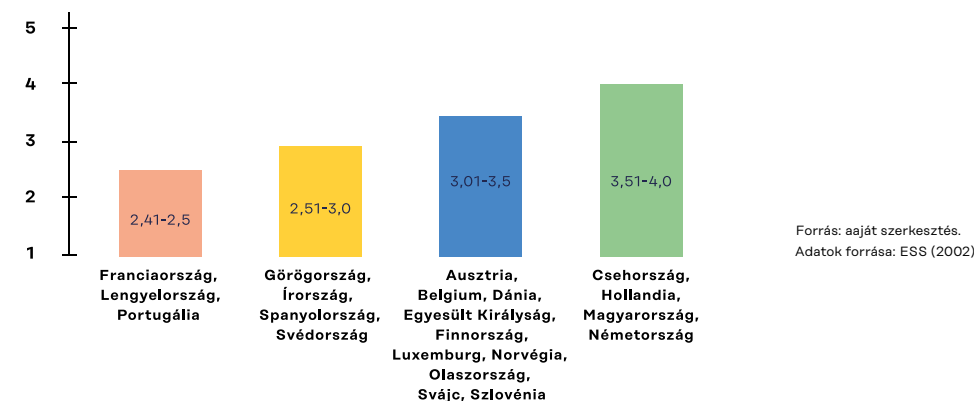
¹⁷⁶ www.ksh.hu/docs/hun/xfp/stattukor/nemzvand.pdf

¹⁷⁷ Az elemzés nem tartalmazza a nem tudja válaszokat és azokat, akik nem válaszoltak a kérdésre.

¹⁷⁸ Habár az adatok ordinális jellegéből adódóan az átlagszámítás módszertani elfogadottsága nem egyértelmű, a szakirodalomban gyakran használják ezt az országok és bizonyos társadalmi csoportok összehasonlítására. Az ordinális skálán a kategóriák sorrendje megállapítható, de a skálán mért egységek közötti távolság nem egységes; lásd iskolai osztályzatok. A kutatásban szereplő ordinális skálák egyben Likert-skálák is (például az, hogy 1 és 5 között mennyire értenek egyet az állításokkal), amit legtöbb esetben metrikus adatként használnak. Pusztán elméleti, matematikai szempontból az átlagszámítás nem javasolt, de a gyakorlatban van értelme, így társadalomtudományi kutatásokban is gyakran használják a komparatív vizsgálatok során.

1. ábra

Az „Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket?” kérdésre adott válaszok átlagértékei a European Social Survey 2002-es felmérése alapján (1: teljesen egyetért, 5: teljesen elutasít)



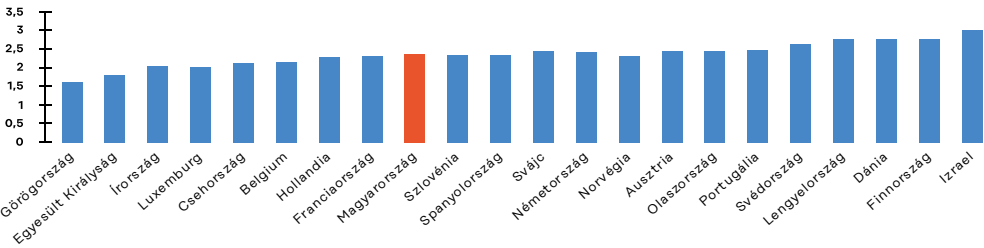
Különösen erős negatív attitűd körvonalazódott két kérdésben (2. ábra). A magyarok szerint a legtöbb menekültkérelmet benyújtó személy nincs „valós veszélyben”, nem áll üldözés alatt; a válaszadók 60%-a teljesen egyetértett, vagy egyetértett ezzel az állítással, ellentétben például a rangsor másik végén elhelyezkedő Svédországgal, ahol csupán 21% gondolta így. A megkérdezett magyarok 16%-a teljesen ellenezte azt, hogy a menekültkérelem elbírálásának ideje alatt a kérelmezők pénzügyi támogatásban részesüljenek. A magyar válaszadók közel kétharmada gondolta úgy, hogy az ország méretéhez és gazdasági erejéhez képest a kelletténél több menekültkérelem érkezik. Érdekes ezt összevetni az UNHCR 2002-es adatsorával, melyből kiderül, hogy Magyarország a menekültek GDP-hez viszonyított arányában a 105., ezer főhöz viszonyított arányban a 95., míg ezer km²-hez viszonyított arány alapján a 73. helyen állt a világranglistán.¹⁷⁹ Tehát a kapacitásokhoz képest jóval kevesebb menekült érkezett, mint például Svédországba vagy Dániába, ahol a lakosság inkább igazságosnak tartotta a hozzájuk érkező menekültek számát. A menekültekkel szembeni negatív attitűdben szerepe lehet annak is, hogy a kormánypárti és az ellenzéki médiában is negatív asszociációk jelentek meg a menekültekkel kapcsolatos hírekben még a 2005-ös és a 2006-os évben is.¹⁸⁰

¹⁷⁹ www.unhcr.org/41206f7a7.html

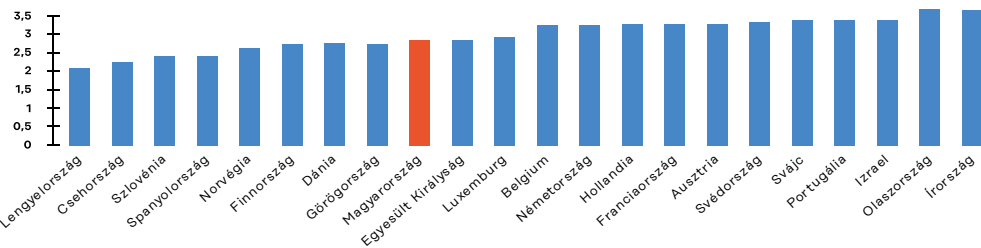
¹⁸⁰ Vicsek, L., Keszi, R., & Márkus, M. 2008: Representation of refugees, asylum-seekers and refugee affairs in Hungarian dailies. *Journal of Identity and Migration Studies*, 2. évf. 2. sz. pp. 87–107.

2. ábra.
A menekültekkel kapcsolatos válaszok átlagértékeinek európai összehasonlítása (1: teljesen egyetért, 5: teljesen elutasít)

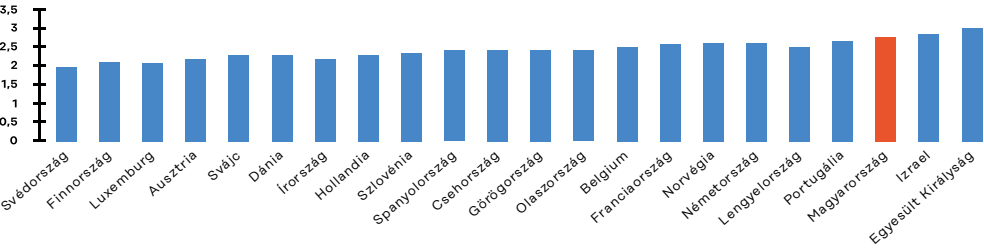
Az országba az igazságos arány feletti menekültkérelem érkezik



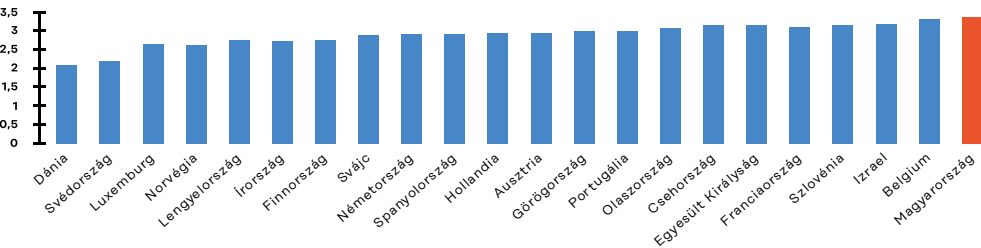
A kérelem elbírálásának ideje alatt a menekülteket menekülttáborokban kell tartani



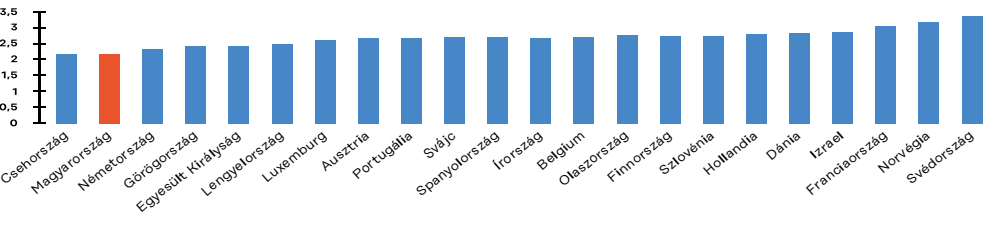
A menekültstátusz iránti kérelem elbírálásának ideje alatt a menekültek vállalhassanak munkát



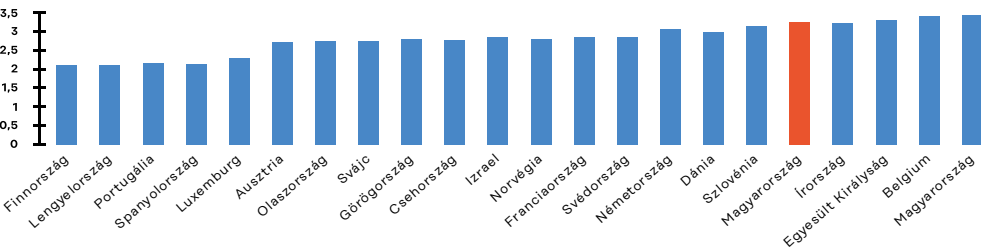
A kérelem elbírálásának ideje alatt a menekültek támogatásra jogosultak



A legtöbb menekültstátuszt kérelmező személyt nem fenyegeti az üldöztetés valós veszélye



A pozitívan elbírált menekülteknek joguk van a közeli családtagjaikat magukkal hozni



Legközelebb a 2014-es (21 ország, 1698 magyar megkérdezett), majd a 2016-os (23 ország, 1614 magyar megkérdezett) ESS hullámok tartalmaztak kérdéseket a menekültekre vonatkozóan, melyek az alábbiak voltak:

- a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket;
- a menedékkérők többségét valójában nem veszélyeztetni üldöztetés a saját országában;
- az elismert menekülteknek joguk lenne a családegyesítésre (a közeli rokonokat magukkal hozhassák).

Egy hiba folytán azonban a magyar kérdőívből a két utolsó kérdés 2016-ban kimaradt,¹⁸¹ így egyetlen állítás maradt, amelynek időbeli változása elemezhető 2002, 2014 és 2016 között: „a kormányzatnak nagyvonalúan kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket”. A válaszadók egy Likert-skálán fejezhették ki véleményüket a teljesen egyetért (1) és a teljesen elutasít (5) között.¹⁸² A magyar válaszok átlaga már 2002-ben is a második legmagasabb volt Hollandia után, tehát a megkérdezettek többsége elutasította a menekültkérelmek engedékenyebb elbírálását. 2014-re az átlagértékek csökkentek, miközben az állítással teljesen egyetértők és az egyetértők aránya 12%-ról 23%-ra emelkedett. Tehát az európai trendekhez hasonlóan a menekültekkel szembeni általános attitűd pozitív irányba mozdult el. 2016-ra ez radikálisan megváltozott: azon országok közül, amelyek mindhárom évben szerepeltek az ESS listáján, a magyar átlag ugrott meg a leginkább (2. táblázat, 2. ábra), miközben a menekültstátusz nagyvonalú elbírálását támogatók aránya 23%-ról 14%-ra csökkent. A teljesen elutasító választ adók aránya Magyarország és Csehország esetében (40% és 39%) messze kiugrik a többi ország közül.

Ezzel az eredménnyel összecseng „Az idegenellenesek, az idegenbarátok és a mérlegelők aránya, 1992–2016 (%)” c. TÁRKI adatsor is.¹⁸³ A 2002. októberi 40%-ról 2014-ig 39%-ra csökkent az idegenellenesek aránya,¹⁸⁴ ami a European Social Survey-hez képest szerényebb csökkenést jelez. 2016-ra ugyanakkor az ESS-hez hasonlóan drasztikus emelkedést mért a TÁRKI is: az idegenellenesek aránya a rekordot jelentő 53%-ot érte el.

¹⁸¹ www.europeansocialsurvey.org/data/deviations_country.html?year=2016&land=348

¹⁸² Erre a kérdésre Magyarországon 95,1% érvényes válasz született.

¹⁸³ www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160404_idegen.html

¹⁸⁴ Enyedi Zs., Fábán Z., & Sik E. 2004: „Nőttek-e az előítéletek Magyarországon?”. In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy., & Vukovich Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2004*, pp. 375–399. Budapest: TÁRKI

A menekültellenes attitűdökkel szorosan összefügg az iszlám menekültek dehumanizálása, amelyben Magyarország szintén az élmezőnyben található.¹⁸⁵

2. táblázat

„A Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket” állításra érkezett válaszok átlagai

(1: teljesen egyetért, 5: teljesen elutasít. Kék értékek: negatív attitűd-változás, piros értékek: pozitív attitűd-változás)

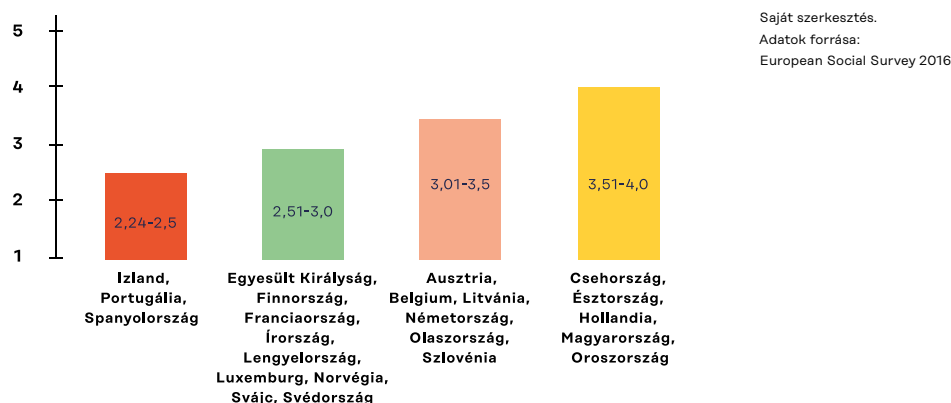
	2002	2004	2016	2014-2016	Attitűd-változás
Ausztria	3.21	2.96	3.3	+0.34	Negatív
Belgium	3.53	3.23	3.26	+0.03	Negatív
Csehország	3.68	3.37	3.96	+0.59	Negatív
Egyesült Királyság	3.25	2.77	2.64	-0.13	Pozitív
Finnország	3.02	2.63	2.89	+0.26	Negatív
Franciaország	2.43	2.43	2.58	+0.15	Negatív
Hollandia	3.8	3.17	3.65	+0.48	Negatív
Írország	2.63	2.55	2.52	-0.03	Pozitív
Izrael	3.04	3.4	3.44	+0.04	Negatív
Lengyelország	2.45	2.36	2.72	+0.36	Negatív
Magyarország	3.7	3.23	3.89	+0.66	Negatív
Németország	3.63	2.94	3.29	+0.35	Negatív
Norvégia	3.25	2.51	2.59	+0.08	Negatív
Portugália	2.51	2.26	2.26	0	Pozitív
Spanyolország	2.67	2.43	2.39	-0.04	Pozitív
Svájc	3.35	3.01	2.98	-0.03	Pozitív
Svédország	2.8	2.38	2.61	+0.23	Negatív
Szlovénia	3.37	2.84	3.2	+0.36	Negatív

Saját szerkesztés. Adatok forrása: ESS (2002), ESS (2014), ESS (2016)

¹⁸⁵ Bruneau, E., Kteily, N., & Laustsen, L. 2018: The unique effects of blatant dehumanization on attitudes and behavior towards Muslim refugees during the European 'refugee crisis' across four countries. *European Journal of Social Psychology*, 48. évf. 5. sz. pp. 645–662.

3. ábra

Az „Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket?” kérdésre adott válaszok átlagértékei a European Social Survey 2016-os felmérése alapján (1: teljesen egyetért, 5: teljesen elutasít)



4.2. Bevándorlók és menekültek: hasonlóak vagy eltérőek a vélemények?

Korábbi elemzések rámutattak, hogy bár vannak kivételek, a legtöbb európai országban a bevándorlók és menekültekkel szembeni attitűd-értékek korrelálnak; Magyarország esetében pedig különösen erős az összefüggés (Németh 2021). Az elemzést tovább finomítja a 3. ábra, amelyen négy ország válaszadóinak szórási diagrammja látható. Az x-tengelyen a Roots által alkalmazott, a bevándorlás előnyeivel kapcsolatos véleményt reprezentáló indexelés eredményei láthatók.¹⁸⁵ Magyarország lakossága az ESS felmérés alapján Csehország után a második legelutasítóbbnak bizonyult a menekültekkel szemben (az „Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket?” kérdésre adott válaszok szerint). A diagramm alapján azok az egyének, akik teljesen egyetértenek a menekültekkel kapcsolatos szigorítással, a bevándorlással sem szimpatizálnak, és nagyrészt az 1-es kategóriába sorolhatók az x tengelyen. A magyar lakosság értékei

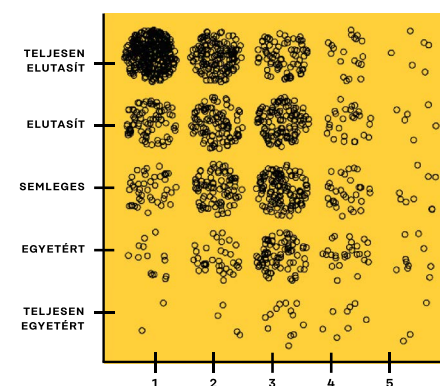
¹⁸⁵ Azon válaszadók értékeinek az összege, akik válaszoltak a bevándorlás jó vagy rossz az ország gazdasága számára; az ország kulturális életét alacsonyabb vagy gazdagítják a bevándorlók, illetve a bevándorlók jobb vagy rosszabb lakóhelyé teszik az országot (mindhárom lehetőségre 0 és 10 között válaszolhattak). Majd az összeg átosztályozása: 1=0–7; 2=8–12; 3=13–17; 4=18–21; 5=22–30. Az 1-es legnegatívabb, míg az 5-ös a legpozitívabb vélekedés.

jellemzően a bal felső kvadránsban találhatók, a bevándorlás előnyei index 4-es és 5-ös értékei ritkán fordulnak elő. Érdekes az is, hogy akik szerint a bevándorlás hasznos, a menekültekkel szemben nem feltétlenül engedékenyek, sőt az 5-ös érték esetében több a teljesen elutasító, mint a teljesen támogató. A magyarral teljesen ellentétes értékekkel jellemezhető a svéd lakosság. Itt is jelentős a korreláció a két tengely között, ám az elutasító értékekkel szemben a jobb alsó negyedben található támogató értékek vannak többségben. A leggyakoribb kategóriába azok tartoznak, akik a bevándorlást hasznosnak tartják, míg a menekültek beérkezésének könnyítésével egyetértenek. Svédországban az elutasító értékek is jól korrelálnak egymással és nincs olyan szórás, mint a magyar támogató válaszok esetében. A bevándorlók és a menekültekkel szembeni attitűd eltérése a legjobban Hollandia és Portugália esetében figyelhető meg. Hollandiában a bevándorlók megítélése pozitívabb, mint a menekülteké, Portugáliában viszont épp ellenkezőleg, bár a két csoporttal szembeni attitűd-különbségek nem olyan élesek. Markáns csoportot alkotnak még a mindkét skálán abszolút támogatók és pozitív attitűddel rendelkezők, és a mindkét skálán semleges egyének.

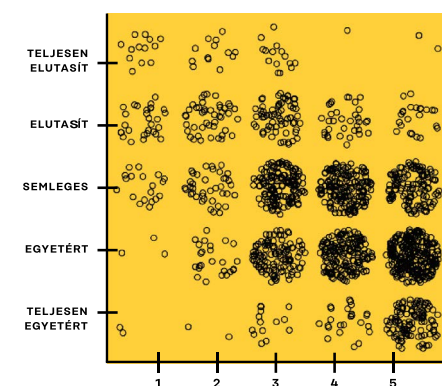
4. ábra

A menekültekkel és a bevándorlókval szembeni attitűd közötti kapcsolat a European Social Survey 2016-os felmérése alapján. A magyarok, svédek, hollandok és portugálok értékei (sorrendben) az alábbi szórási diagrammokon láthatók

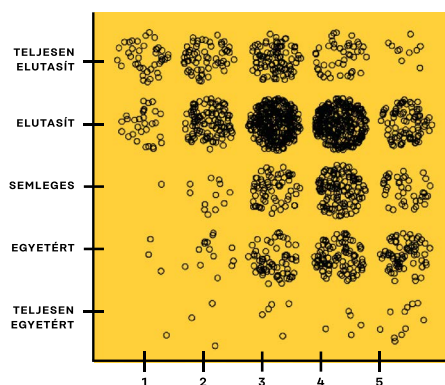
MAGYAROK



SVÉDEK

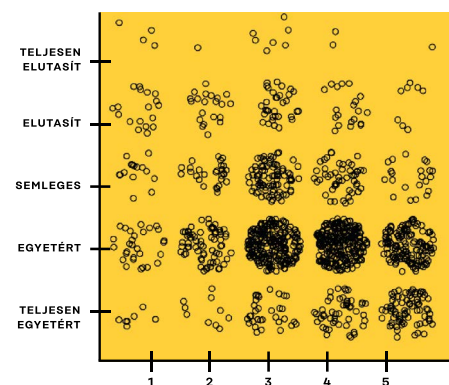


HOLLANDOK



Saját szerkesztés. Adatok forrása: European Social Survey 2016

PORTUGÁLOK



Úgy tűnik tehát, hogy Magyarország esetében nincs szignifikáns különbség a menekültekkel és a bevándorlókkal kapcsolatos attitűd között.¹⁸⁷ Ez fontos megállapítás, mivel a lakosság migrációról alkotott véleményéről sokkal több információ áll rendelkezésünkre, mint tisztán a menekültekkel kapcsolatos attitűdről. Ha kevés az adatunk a menekültekkel szembeni attitűdről, akkor „az Európán kívüli szegényebb országokból érkező bevándorlásról” alkotott vélemények áttekintése – egyfajta közelítő értéként – ígéretesnek tűnik. Érdekes ezért górcső alá venni a tágabb értelemben vett bevándorlással kapcsolatos vélemények alakulását 2002 után, hiszen ezek minden bizonnyal jól közelítik a menekültekkel kapcsolatos attitűd változásának dinamikáját is.

Habár már 2002-ben is a korlátozók, ellenzők voltak többségben, az arányuk 2016-ra tovább emelkedett. A 2014-es felmérés ábrázolt adatai a két állapot között helyezkednek el, de már inkább eltolódva a nagyarányú „egyet sem” válaszok felé. Úgy tűnik, az Európán kívüli szegényebb országokból érkező bevándorlókat a magyar lakosság egyértelműen a menekültekkel azonosítja. Nem meglepő tehát, hogy akik teljesen elutasítják a menekültek kérelmek nagylelkű elbírálását, közel 90%-ban egyetlen Európán kívüli szegény országból érkező bevándorlót sem szeretnének látni Magyarországon. A megkérdezett magyar válaszadók 62%-a válaszolt így, ami a többi országhoz képest kiugró eredmény. Európai kitekintésben viszont nem ennyire egyértelmű a helyzet. Nyugat-

és Észak-Európában, például Német- vagy Svédországban még a menekültekkel szemben kifejezetten elutasító magatartást tanúsítók között is bőven akadnak olyanok, akik az Európán kívüli szegényebb országból érkező bevándorlók számára azért nyitva tartanák az államhatárokat. Ahogy Messing és Ságvári is kiemelik, nehéz megmagyarázni a Magyarország, illetve a többi EU ország közötti szakadékot.¹⁸⁸ A kormányzati kommunikáció mellett oka lehet a lakosság nagyfokú homogenitása és a bevándorlók alacsony száma, így a személyközi és csoportközi kontaktok és tapasztalatok hiánya, továbbá a magyar társadalmat jellemző alacsony társadalmi kohézió és bizalom szint.

Egy másik forrás, a Pew Research Center 2016-os és 2017-es felmérése konkretizál néhány Európán kívüli kibocsátó országot. A magyar válaszadók zöme (70%-a és 67%-a) különösen komoly veszélyforrásnak tekinti az Irakból és Szíriából érkező menekülteket. Ezzel azonban nincsenek egyedül, hiszen ennél is magasabb értékek jellemzők Görögországra és Lengyelországra. Ennek fényében nem meglepő, hogy az Irakból és Szíriából érkezők „nem jelentenek veszélyt” válaszok aránya (6%) is elmarad a többi európai ország értékétől, ami Spanyolországban például 38%. A magyar megkérdezettek háromnegyede helyeselte a kormány menekültügyi politikáját, míg négyötödük szerint a menekültek befogadása növelné a terrorcselekmények kockázatát. Még ennél is magasabb (84%) azok aránya, akik szerint a menekültek csak terhet jelentenének Magyarországra számára. E felsoroltak a legmagasabb értékeket jelentik a Pew Research Center által vizsgált európai országok között. Ugyanakkor, ha kifejezetten az otthonukat „háború vagy erőszak miatt elhagyó menekültekről” van szó, jóval kevesebben elutasítóak, bár még így is 53%-os többségben vannak a 2018-as felmérés szerint. Ez Izrael után a második legmagasabb érték, a görög százalék duplája, a német érték négyszerese.

4.3. Attitűdbeli különbségek az egyes társadalmi csoportok között és a kontaktushipotézis

A szakpolitikai döntés-előkészítői munka szempontjából fontos tudni, hogy vajon vannak-e markáns különbségek a menekültekkel kapcsolatos attitűdben a társadalom bizonyos csoportjai között? Az ESS 2016-os adatbázisa alapján kijelenthető, hogy kisebb eltérések ugyan kimutathatók (4. ábra), de szignifikáns különbségek a legtöbb változó között nincsenek. Különösen igaz ez a nemekre, bár 2014 és 2016 között a nők átlagos értékei nagyobb mértékben romlottak. Érdekes viszont, hogy a munkanélküliek vala-

¹⁸⁶ Van viszont különbség a tekintetben, hogy a menekült honnan érkezik. A 2015-ös TÁRKI felmérés szerint a lakosság 94%-ban elutasítja az arab menekülteket, de szintén sokan ellenzik a kínaiak, arabok vagy afrikaiak befogadását. A legkevésbé a határon túli magyarokkal kapcsolatban elutasítók (7%). Lásd: Görbe A. Z. K. 2017: *Hazai xenofóbia-kutatások*. In: Christán L. (szerk.) *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*, Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017. pp. 63-71.

¹⁸⁸ Messing, V., & Ságvári, B. 2019: Still divided, but more open: Mapping European attitudes towards migration before and after the migration crisis. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest.

melyest engedékenyebbnek bizonyultak a menekültkérelmek elbírálást illetően, mint a munkával rendelkező, és annak elvesztése miatt vélhetően jobban aggódó válaszadók. A menedékkérelem nagyvonalú elbírálásával egyetértők a legkisebb arányban a 31-50 éves korosztályban lelhetők fel.

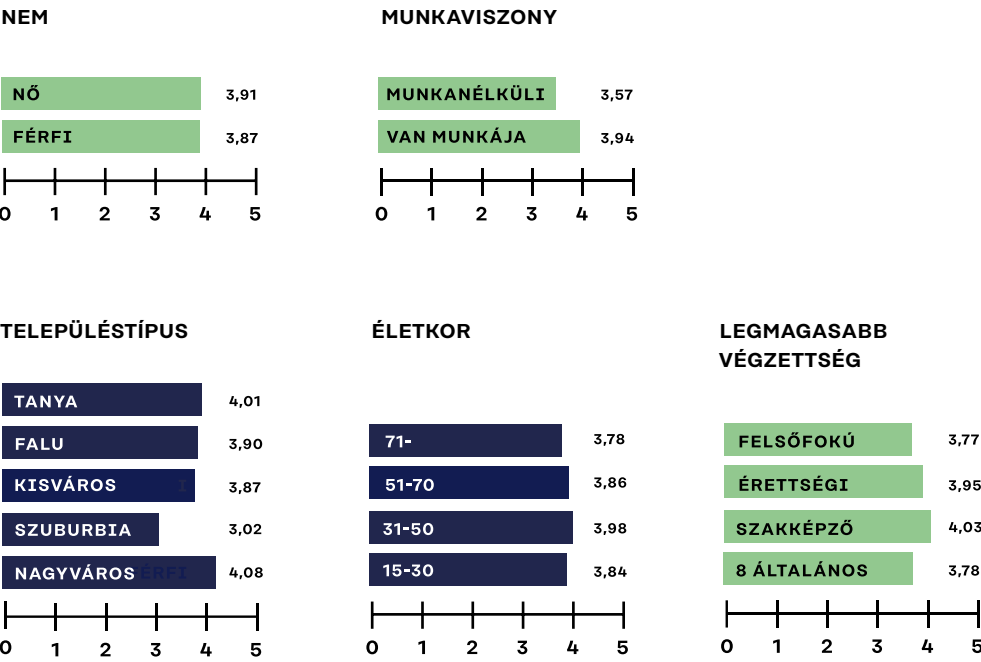
Az ESS 2016-os felmérése alapján az egyéni faktoroknak (nem, lakhely, életkor, foglalkoztatottság és képzettség) az attitűdre gyakorolt hatását lineáris regresszióval elemeztem. Mivel ezek a változók az életkort leszámítva a felmérés adatbázisában kategóriákba lettek sorolva, így az egyes változók szerepét egy referenciakategóriához (például a nemek esetében a nőkhöz) viszonyítottam. A referenciakategóriák zárójelben láthatók a 2. és 3. táblázatban. Az elemzést kiegészítettem a civil szervezeti tagság és az interetnikus kontakttal kapcsolatos változókkal, mivel szakirodalmi előzmények alapján ezek rendszerint pozitívan befolyásolják a más etnikai csoporttal szembeni attitűdöt.

A vizsgált faktorok közül a képzettség van leginkább befolyással a menekültekkel kapcsolatos attitűdre, a felsőfokú végzettségűek ugyanis nagyobb mértékben támogatnák a menekültstátusz nagyvonalúbb elbírálását, mint az érettségivel vagy szakképzettségi bizonyítvánnyal rendelkező válaszadók, és e különbség statisztikailag szignifikáns. (Érdekes ugyanakkor, hogy a legfeljebb nyolc általános iskolai osztályt végzett személyek, illetve a felsőfokú végzettségűek között kisebb e különbség.) Viszonylag jelentős befolyásoló tényező még a lakóhely; a rurális településeken élő válaszadókhoz képest a szuburbiaiban élők kevésbé lennének szigorúak a menekültstátusz elbírálásánál (2. táblázat). A nagyvárosokban élők (akik nagyobb valószínűséggel szembesültek a „menekültválság” kaotikus viszonyaival 2015-ben) azonban még a vidéki lakosokhoz képest is elutasítóbbnak bizonyulnak.¹⁸⁹ Rendelkezésre áll a továbbá a civil szervezetekben való tevékenység, mint független változó is, de a kis elemszám miatt messze-menő következtetéseket ebből nem lehet levonni. Mindenesetre a 60 válaszadó, aki jelölte ilyen jellegű tevékenységét, átlagosan pozitívabb attitűddel rendelkezik.

Magyarországon 2014 és 2016 között szinte minden bontásban (nemi, képzettség, életkor, lakhely) romlottak az értékek. Ugyanezt tapasztalta Messing és Ságvári is az általuk készített „elutasítás index” értékeit vizsgálva. Az elemzésükben a magyar értékekkel szemben Spanyolországban, Portugáliában, Írországban és az Egyesült Királyságban is minden bontásban valamelyest csökkent az elutasítás, Ausztriában pedig csak bizonyos csoportok lettek elutasítóbbak, nem a társadalom egésze.

189 A válaszadók maguk jelölhették be, hogy milyen településen élnek, emiatt nincs pontosan definiálva a nagyváros fogalma.

5. ábra. „A kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket” állításra adott magyar válaszok átlagai, végzettség, munkaviszony, nem, életkor és lakóhely szerint (1: teljesen egyetért, 5: teljesen elutasít. A növekvő értékek tehát növekvő elutasítást jeleznek)



Saját szerkesztés. Adatok forrása: ESS (2016).

3. táblázat

Az „Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket?”
Függő változóra alkotott egyváltozós általános lineáris modell.
Demográfiai és társadalmi változók modell

VÁLTOZÓK	STANDARDIZÁLT KOEFFICIENSEK
Intercept	3,630 (,217)***
Nem (Nő)	
Férfi	-0,026 (0,059)
Lakhely (Faluk vagy tanya)	
Kisváros	-0,075 (0,071)
Szuburbia	-0,580 (0,133)***

VÁLTOZÓK	STANDARDIZÁLT KOEFFICIENSEK
Nagyváros	0,156 (0,077)*
Életkor	-0,001 (0,002)
Foglalkoztatottság (Munkanélküli)	
Nem munkanélküli	0,292 (0,189)
Képzettség (Felsőfokú)	
Érettségi, technikum	0,116 (0,091)
Szakképző	0,213 (0,097)*
Legfeljebb nyolc általános	-0,008 (0,104)
Civil szervezetben való munka (Nem)	
Igen	-0,604 (0,154)***
R ²	0,048
Korrigált R ²	0,043

Megjegyzés: ***p<0,001 **p<0,01 *p<0,05. Zárójelben a standard hibák. Saját szerkesztés. A modell adatainak forrása: ESS 2016.

4. táblázat

Az „Ön mennyire ért egyet azzal a megállapítással, hogy a Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket?”
Függő változóra alkotott egyváltozós általános lineáris modell.
Kontaktushipotézis modell

VÁLTOZÓK	STANDARDIZÁLT KOEFFICIENSEK
Intercept	3,830 (0,092)***
Barátok más etnikumból (Nincs)	-0,254 (0,069)***
Néhány	
Sok	
Kapcsolat más etnikummal (Ritkán)	-0,054 (0,068)
Néha	-0,161 (0,079)*
Gyakran	
Más etnikummal való kapcsolat minősége	-0,087 (0,016)***
R ²	0,061
Korrigált R ²	0,057

Megjegyzés: ***p<0,001 **p<0,01 *p<0,05. Zárójelben a standard hibák. Saját szerkesztés. A modell adatainak forrása: ESS 2016.

A csoportközi kontaktusoknak az attitűdre gyakorolt pozitív hatását az Eurobarometer adatai alapján már kimutatták,¹⁹⁰ és ezt az alábbi eredmények is megerősítik (3. táb-

190 Simonovits B., & Szeitl, B. 2016: *Menekültekkel és migrációs politikával kapcsolatos attitűdök Magyarországon és nemzetközi összehasonlításban*. In: Kolosi, T., & Tóth, I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2016*. TÁRKI, Budapest. pp. 420–439.

lázat). Azokhoz képest, akik kevés vagy nulla interetnikus kapcsolatot ápolnak, és egyáltalán nincsenek barátai más etnikai csoportból, szignifikánsan pozitívabb attitűddel rendelkeznek azon válaszadók, akik gyakrabban lépnek kapcsolatba más csoportokkal, és több olyan barátjuk van, akik más nemzetiségűek. Ez utóbbi csoport tehát összességében véve sokkal elfogadóbban ítéli meg azt az állítást, hogy a „Kormányzatnak nagylelkűen kellene elbírálnia a menekültstátusz iránti kérelmeket”.

5. Összegzés

A bevándorlással és menekülthelyzettel kapcsolatos attitűd monitorozását számos nemzetközi projekt vállalta a közelmúltban, ám ezek zömmel egymástól függetlenül és egymással párhuzamosan futottak, és általában eltérő kérdésekkel dolgoztak. Ez szélesíti ugyan a perspektívát, de az időbeli változás követésére és közvetlen összehasonlításra nem ad lehetőséget, pedig a módszertani kutatások longitudinális vizsgálatokat javasolnak. A menekültekkel kapcsolatos kérdések száma a bevándorlókra vonatkozókhöz képest elenyésző, sőt az ESS 2018-as hulláma már nem is tartalmazott ilyet. A módszertani aggályokkal együtt a nyugat–kelet dichotómia nyilvánvalónak tűnik: bármely eredményst vegyük is alapul, a közép- és délkelet-európai országok lakosságának attitűdje általánosságban véve jóval negatívabb a menekültekkel szemben.

Az európai közvélemény-kutatások közül a legrészletesebb a European Social Survey 2002-es hulláma volt, amely hét darab, kifejezetten a menekültekre vonatkozó kérdést is tartalmazott. Arra a kérdésre, hogy a kormánynak nagyvonalúan kellene-e elbírálnia a menekültkérelmeket, arányaiban már ekkor is Magyarországon érkezett a második legtöbb elutasító válasz. 2014-ig egész Európára, így Magyarországra is jellemző volt a pozitív irányú változás, de a „menekültválság” hatására ez radikálisan megváltozott. 2016-ban ismét Magyarország vált a második legelutasítóbb országgá azok közül, amelyek mindhárom vizsgált évben részt vettek az ESS felmérésben.

Mivel a lakosság bevándorlásról alkotott véleményéről sokkal részletesebb ismereteink vannak, felmerül a kérdés, hogy ezek vajon használhatók-e a jövőben arra – egyfajta közelítő indikátorként –, hogy jobban megértsük a menekültekkel kapcsolatos attitűd változásának dinamikáját is? A válasz igen, hiszen néhány kivételtől eltekintve (például Portugália vagy Hollandia) mind európai, mind magyar szinten szorosan korrelálnak az értékek, különösen, ami az „Európán kívüli szegényebb országból érkező bevándorlókra”

vonatkozik. Nem meglepő tehát, hogy azok a magyarok, akik teljesen elutasítják a menekültkérelem nagyvonalú elbírálását, döntő többségben egyetlen Európán kívüli országból érkező bevándorlót se fogadnának be. (Ez azt is jelzi ugyanakkor, hogy nagyrészt összemossódott a menekült és a bevándorló fogalma, és az egyik csoporttal szembeni negatív attitűd vonzza a másikkal szembeni elutasítást is.)¹⁹¹

Magyarországon a bevándorlókkal és menekültekkel szembeni attitűd valamennyi vizsgált társadalmi csoport esetében negatív irányba mozdult 2014 és 2016 között. Az attitűdöt az egyéni változók közül leginkább a képzettség befolyásolja. Ami a nemzetközi trendekhez képest eltérés, az a felsőfokúak és a legfeljebb nyolc általános iskolai osztályt végzettek közötti nem szignifikáns különbség. A lakóhely szerepe is fontos, hiszen a falun vagy tanyán, illetve a nagyvárosban élők szignifikánsan elutasítóbbaknak bizonyultak, mint a szuburbiaiban lakók. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy az attitűdöt elsősorban nem valós, személyközi tapasztalatok formálják, hiszen nemzetközi összehasonlításban (és abszolút értékben is) Magyarországon nagyon kevés menekült él, és a többség talán soha nem is találkozik velük.

Ha egy ország úgy döntött, hogy befogadja a menedékkérők egy részét, és lehetővé teszi számukra akár a tartós letelepedést és az állampolgárság megszerzését is, akkor a sikeres integráció közös érdek lesz, hiszen az hozzájárul a potenciális etnikai, vallási, kulturális feszültségek csökkenéséhez és a társadalmi kohézió erősítéséhez. Magyarországon is ebbe a csoportba tartozik, még ha a befogadott menekültek és oltalmazottak száma jóval alacsonyabb is, mint a legtöbb nyugat- vagy észak-európai országban.

6. Szakpolitikai ajánlások

A szociológiai szakirodalomban ismert kontaktuselmélet azon alapul, hogy a társadalmi kohézió erősítése a csoportok közötti találkozások és érintkezések révén képzelhető el; ellenkező esetben inkább előítéletek és félelmek determinálják annak gyengülését. Tapasztalatok szerint e kapcsolatok kialakításának helyszínei elsősorban az iskolák és munkahelyek, így javaslatként megfogalmazható, hogy fontos lenne elősegíteni a befogadott menekültek részvételét az oktatásban, illetve a munkaerő-piacon. Annak valószínűleg nincs realitása, hogy a kis településeken élő, alacsonyabb átlagos iskolai

¹⁹¹ A jövőbeni kutatások előtt természetesen fontos újra megvizsgálni, hogy a menekültekkel és a bevándorlókkal szembeni attitűd szoros korrelációja továbbra is fennáll-e, elkerülve a túláltalánosítás csapdáját és a helytelen következtetések hibáját.

végzettséggel rendelkezők (a leginkább elutasító csoport) személyes kapcsolatot alakíthassanak ki velük, ám az ún. „kibővített kontaktuselmélet” alapján az „indirekt barátságok” megléte (olyan ismerős, akinek van egy más etnikumú barátja), sőt, akár a virtuális térben látott csoportközi kapcsolatok is hatással lehetnek az egyéni bizalomszint növekedésére. Így már az is hozzájárulhat az attitűd pozitív változásához, és közvetve a társadalmi bizalom és kohézió erősödéséhez, ha az egész menekültkérdés árnyaltabb módon kerülne bemutatásra: objektíven szólva a jelenség okairól és lehetséges hatásairól, tabuk nélkül a többségi társadalmat leginkább aggasztó témákról (például az iszlám radikalizmussal kapcsolatos véleményekről), illetve a menekültek és családjaik személyes sorsáról és céljairól.

A kvantitatív elemzés alapján úgy tűnik, a személyes kontaktoknak szerepe van az attitűd pozitív irányú elmozdításában. Ez még úgyis megmutatkozik, hogy a vizsgálatban nem konkrétan menekültekre, csupán más etnikumú emberekre vonatkozó kérdéseket tettek fel. Az elemzésben megjelenik a civil szervezeti tagság pozitív, befogadást támogató szerepe is. Ezek a szervezetek, ahogyan Tocqueville fogalmaz, a demokrácia iskoláját jelentik, és elősegítik a kooperációt, tehát a központi támogatásuk Magyarországon is fontos lenne.¹⁹²

A hazai és nemzetközi közvélemény-kutatások számára a legfontosabb javaslat az, hogy érdemes lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a menekültekkel, oltalmazottakkal szembeni attitűd monitorozására. A befogadó társadalmak bevándorlókról alkotott véleménye régóta szerves részét képezi e felméréseknek, de hasznos volna párhuzamosan vizsgálni a kettőt, akár azonos kérdésekkel is. A társadalomkutatók számára pedig kulcsfontosságú lenne a párhuzamosan futó, többé-kevésbé eltérő módszertannal dolgozó nemzetközi közvélemény-kutatások mélyreható, komparatív vizsgálata. Végül, de nem utolsósorban, mivel az integráció egy kétirányú folyamat, amely mind az egyéntől, mind a befogadó társadalomtól erőfeszítéseket kér, illetve kölcsönös nyitottságot és elfogadást feltételez, szükség lenne a bevándorlók és menekültek attitűdjének felmérésére és monitorozására is.

*Tudományos munkatárs a Pécsi Tudományegyetemen és posztdoktori kutató az Osztrák Tudományos Akadémián. A tanulmányban leírtak nem feltétlenül tükrözik a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület vagy egyéb NIEM partnerek véleményét. A szerző a tudományos objektivitást mindvégig szem előtt tartva, politikamentes módon járta körbe a nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatos attitűdök témáját. A szerző a tanulmány elkészítése ideje alatt a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János posztdoktori ösztöndíjában részesült (BO/00310/21).

¹⁹² Tocqueville, A. 2003: *Democracy in America*. London: Penguin

COVID-19



NYELVI KÉPZÉS,
KÉPZÉS,
ÁTKÉPZÉS



KÉSZSÉGEK ÉS KÉPESSÉGEK
ELISMERÉSE, IGAZOLÁSA

VÉGZETTSÉGET IGAZOLÓ
DOKUMENTUMOK HIÁNYA



NYELVTUDÁS
HIÁNYA



Budai Boglárka



NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK MUNKAERŐPIACI HELYZETÉNEK ALAKULÁSA A COVID-19 JÁRVÁNY IDEJÉN

1. Bevezetés

A 2020 márciusában Magyarországot is elérő koronavírus-járvány példa nélküli sokkhatásként érte a világgazdaságot és az azóta eltelt két év alatt jelentősen megváltoztatta a munkaerőpiaci trendeket. Alig pár hónappal a járvány hazai megjelenését követően, 2020 áprilisában a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) már arról számolt be, hogy körülbelül 73.000 fő veszítette el az állását, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) adminisztratív adatai szerint pedig a nyilvántartott álláskeresők száma 26,5%-kal nőtt az egy évvel korábbi adatokhoz képest.¹⁹³ 2020 májusában körülbelül 28.000, júniusban további mintegy 25.000 fővel nőtt a munkanélküliek száma, a munkanélküliségi ráta pedig 5,1%-nál tetőzött 2020 júniusára a 2019 év végi 3,4%-hoz képest.¹⁹⁴ Ennek oka elsősorban az volt, hogy a továbbfertőzés lehetőségeinek csökkentését szolgáló intézkedéseket hoztak, ilyen többek között a vendéglátóhelyek, üzletek és szolgáltatások bezárása. A személyek mozgásának korlátozása súlyosan érintette továbbá a turizmust és a vendéglátóipart, de az építőipar és az autógyárak is nehéz helyzetbe kerültek. Míg a nyár hozott némi enyhülést, 2020 októberében az esetszámok ismét meredeken emelkedni kezdtek, így a járvány második hulláma további, az addigiaknál szigorúbb korlátozások bevezetését tette indokolttá, ez pedig tovább mélyítette a válságot. Ennek következtében 2021 januárjára a munkanélküliségi ráta ismét elérte az 5%-ot, a nyilvántartott álláskeresők¹⁹⁵ száma 2020 decemberétől (290.694 fő) folyamatosan növekedett, márciusban pedig 303.631 főnél tetőzött.¹⁹⁶ 2021 februárjában az oltási kampány megkezdése ellenére az esetszámok gyors növekedésével megkezdődött a koronavírus harmadik hulláma. Ez újabb korlátozások bevezetését tette indokolttá, amelyek azonban már nem érték az első hullámhoz hasonló sokként a gazdaságot, a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján pedig elmondhatjuk, hogy nem jártak tömeges elbocsátásokkal.¹⁹⁷

¹⁹³ KSH gyorstájékoztatók - Munkanélküliség 2020. február–április. www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2004.htm

¹⁹⁴ KSH gyorstájékoztatók - Munkanélküliség, www.ksh.hu/munkanelkuliseg

¹⁹⁵ Az álláskeresők száma feltételezhetően nagyobb ennél, hiszen az NFSZ statisztikáiba nem kerülnek be azok, akik az állami foglalkoztatási szervvel nem működnek együtt, azaz nem regisztrálnak álláskeresőként. (NFSZ Módszertani útmutató) www.nfsz.munka.hu

¹⁹⁶ KSH gyorstájékoztatók - Munkanélküliség 2021 január., www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/document/mun2101; KSH gyorstájékoztatók - Munkanélküliség 2021 február., www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2102.html; NFSZ Idősoros adatai (országos) 2021. szeptember. www.nfsz.munka.hu/tart/stat_teruleti_bontas

¹⁹⁷ Az új vírusmutációk megjelenésével 2021 őszén Magyarországot elérte a járvány negyedik hulláma, ez azonban, ellentétben a megelőző hullámokkal, nem járt újabb korlátozások bevezetésével, amelyek súlyosan érintették volna a gazdaságot. A kéziratos tartalmának véglegesítésekor (2021. október) már megkezdődött a vírus negyedik hulláma, de a könyvfejezet nem reflektál ennek hatásaira a nemzetközi védelemben részesített munkaerőpiaci helyzetére vonatkozóan.

A Magyarországon élő harmadik országbeli migránsok munkaerőpiaci helyzetéről¹⁹⁸ vagy a migránsoknak a magyar nyelvtudás hiányából fakadó munkaerőpiaci problémáiról¹⁹⁹ születtek már korábban tanulmányok, viszont specifikusan a nemzetközi védelemben részesített személyek köréről nem találunk ilyen kutatási anyagokat. Számos elemzés született arról is, hogy miként érinti a járvány okozta recesszió a többségi társadalom munkaerőpiaci helyzetét, vagy hogy melyek a leginkább érintett szektorok. Arról viszont szintén nagyon kevés szó esik, hogy milyen hatásai vannak a válságnak a Magyarországon élő nemzetközi védelemben részesített személyek helyzetére. Ez az elemzés ennek az űrnek a betöltéséhez kíván hozzájárulni. Emellett a kutatás elsődleges célja, hogy a meglévő NIEM-indikátorok alapján készült 2019-es *Evaluation 1*-es elemzést²⁰⁰ kiegészítse segítő szakemberek és az érintettek tapasztalataival. Jelen tanulmány röviden áttekinti a nemzetközi védelemben részesítettek munkaerőpiaci helyzetének alakulását az elmúlt években, továbbá kísérletet tesz arra, hogy feltárja, milyen rövid- és hosszútávú, illetve közvetlen és közvetett hatásai vannak a Covid-19 járványnak a nemzetközi védelemben részesített személyek munkaerőpiaci helyzetére. Elsősorban arra kerestem a választ, hogy a járvány hatására kialakult gazdasági recesszió a többségi társadalomhoz képest máshogy érinti-e a nemzetközi védelemben részesített személyeket, és amennyiben igen, akkor mi lehet ennek az oka.

2. Módszertan

A kutatás a nemzetközi védelemben részesítettek (elismert menekültek és oltalmazottak) munkaerőpiaci helyzetét hasonlítja össze a többségi társadalom munkaerőpiaci helyzetével. Ennek oka egyrészt, ahogyan arra később részletesebben is kitérek, hogy

198 Gödri Irén: A bevándorlók munkaerőpiaci integrációja Magyarországon – népszámlálási helyzetkép. *Munkaerőpiaci tükrök*, 2015, 121-134.; Gödri Irén: Az integráció mutatói és esélykülönbségei a Magyarországon élő bevándorlók körében. *Demográfia*, Vol. 60(1), 2017, 5-55.; Hárs Ágnes: Nemzetközi migráció a számok és a statisztika tükrében. *Statisztikai Szemle*, Vol. 87, 2009/7–8, 682–711.; Hárs Ágnes: Migráció és munkaerőpiac Magyarországon – tények, okok, lehetőségek. In Hárs Ágnes – Tóth Judit (szerk.): *Változó migráció, változó környezet*, Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2010, 15–53.; Hárs Ágnes: Harmadik országbeli migránsok munkaerő-piaci helyzete. In Kovács András (szerk.): *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest, 2013, 42-69.; Juhász Judit – Makara Péter – Makara Eszter: *A munkaerő-piaci integráció kihívásai Magyarországon – A harmadik országbeli bevándorlók beilleszkedésének esélyei és korlátai*. Kutatási zárótanulmány, Budapest, Panta Rhei Társadalomkutató Bt., 2011. Menedék- Migránsokat Segítő Egyesület: *Employees Beyond Borders*. Országjelentés a külföldi munkavállalók magyarországi munkaügyi helyzetéről. Magyarország, 2014 www.ess.tk.mta.hu/wp-content/uploads/2013/04/orszagjelenteskulfoldimunkavallalok.pdf

199 Várhalmi Zoltán: A magyar nyelvtudás integrációs vonatkozásai. In Kovács András (szerk.): *Bevándorlás és Integráció – Magyarországi adatok, európai indikátorok*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet, 2013, 118–128.

200 Wolffhardt, Alexander – Conte, Carmine – Huddleston, Thomas (2019): *The European benchmark for refugee integration. Evaluation 1: Comprehensive report*. www.forintegration.eu/pl/pub

szemben a reguláris külföldi munkavállalókkal a nemzetközi védelemben részesítettek a magyar állampolgárokkal közel azonos módon foglalkoztathatóak, illetve ellentétben például a munkavállalási célú tartózkodási engedéllyel rendelkezőkkel a nemzetközi védelemben részesítettek tartózkodási jogcíme nem szűnik meg, ha elveszítik a munkájukat. Sőt, ahogyan a magyar állampolgárok, álláskeresőként regisztrálhatnak és még álláskeresői járadékra is jogosultak. Másrészt pedig azt is tudjuk, hogy a Magyarországon élő migráns népesség általánosságban képzettebb, mint a hazai népesség²⁰¹, így gyakran magasabb pozíciókban helyezkednek el, mint a többségi társadalom tagjai. A nemzetközi védelemben részesítettek viszont – a megkérdezett civil szervezet munkatársainak tapasztalata szerint – általánosságban alacsonyabban képzettek, így munkaerőpiaci helyzetük is nehezebben hasonlítható össze a reguláris külföldi munkavállalókéval.

A nemzetközi védelemben részesített személyek száma a hazánkban élő külföldiekének csupán töredéke²⁰², és az esetleges honosításuk pillanatáig külföldiként jelennek meg a legtöbb statisztikában. Ezért a menekültek és oltalmazottak munkaerőpiaci helyzetéről statisztikai adatok nem, vagy csak igen csekély mértékben, proxy adatokként állnak rendelkezésre.²⁰³ Az NFSZ fellelhető statisztikai adatai csupán a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásával kapcsolatban szolgálnak információkkal, a menekültek és oltalmazottak foglalkoztatására külön nem térnek ki. *A külföldi állampolgárok magyarországi munkavállalásának főbb sajátosságairól* szóló évenként megjelent jelentés egy részről beszámol a kiadott munkavállalási engedélyek részleteiről, más részről pedig a foglalkoztatók által bejelentett külföldi állampolgárok adatairól. A kiadott engedélyekről szóló információkat ebben a tanulmányban nem vehetjük alapul, hiszen a menekültek és oltalmazottak foglalkoztatásához nincsen szükség munkavállalási engedélyre. A bejelentett külföldi munkavállalókkal kapcsolatos statisztikák ezzel szemben nyújthatnak némi támpontot, mivel a munkáltatónak jogszabályi kötelezettsége bejelenteni az illetékes kormányhivatalnak, hogy menekültet vagy oltalmazottat foglalkoztat²⁰⁴, így a bejelentett külföldi állampolgárok adatai vélhetően tartalmazzák a hazánkban dolgozó menekültek és oltalmazottak adatait is. Ez alapján elmondhatjuk,

201 Schumann Róbert: Magyarországi migránsok iskolázottsága. In Kovács András (szerk.): *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest, 2013, 101-117.; Attila Melegh and Attila Papp Z.: Historical Links and Integration of Migrants from Neighbouring Countries in Hungary. In Aimie Bouju – Andreas Edel (eds.): *Similar but Different Inclusion and Exclusion of Immigrant Communities Sharing Similar Cultural Backgrounds with Their Host Societies*. Population Europe Discussion Paper No. 8., 2018, 47–53.

202 A KSH adatai szerint 2020-ban nagyjából 200.000 külföldi tartózkodott Magyarországon (stock), az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) pedig 6000-re becsüli a hazánkban tartózkodó menekültek számát ugyanebben az évben.

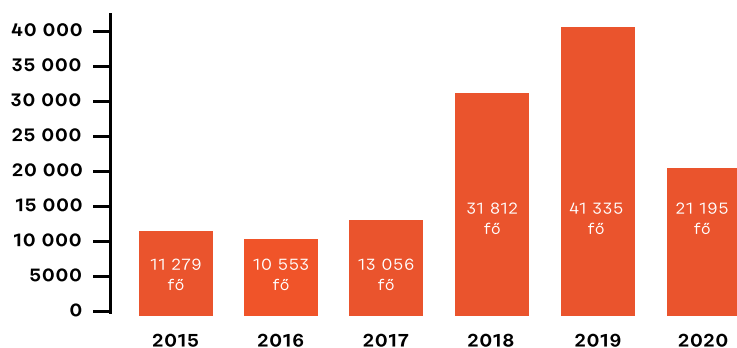
203 Az adathiány okairól bővebben lásd Németh Ádám elemzését ugyanebben a kötetben.

204 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet

hogy a munkáltatók által bejelentett külföldi munkavállalók száma 2015 óta folyamatosan növekedett, 2019-ben már összesen 41.335 külföldi munkavállalót jelentettek be a 2015-ös 11.279 főhöz képest (1. ábra). A koronavírus-járvány miatt bevezetett utazási korlátozások azonban nagymértékben sújtják a migráns munkavállalókat, ami a bejelentett külföldi munkavállalók számának alakulásán is jól látható, amely 2020-ban körülbelül a felére csökkent. Érdeemes megemlíteni azt is, hogy területi megoszlás tekintetében a bejelentett külföldi munkavállalók leginkább a közép-magyarországi régióra koncentrálódnak, Budapesten jelentették be ezen munkavállalók 31,6%-át.

1. ábra

A foglalkoztatók által bejelentett külföldi állampolgárok számának alakulása 2015–2020



*A bejelentett külföldi állampolgárok csoportjába az uniós országok állampolgárai és bizonyos speciális jogszabályi esetekben harmadik országbeli állampolgárok tartoznak. Forrás: NFSZ munkaerőpiaci statisztikák, elemzések, 2015–2020

A bejelentett munkavállalók adatait állampolgárságuk szerint vizsgálva elmondható, hogy az elmúlt hat évben Romániából, Szlovákiából, Ukrajnából, az Egyesült Királyságból és Szerbiából²⁰⁵ érkeztek legnagyobb számban a bejelentéssel foglalkoztatottak, tehát olyan országokból, amelyekből jellemzően nem nemzetközi védelemben részesítettek érkeznek hazánkba. Ha évenként összevetjük az összes bejelentéssel foglalkoztatott külföldi számát a leggyakrabban bejelentett külföldi állampolgárok számával, azt látjuk, hogy a top 8 állampolgárság adja az összes bejelentett külföldi munkavállaló több mint 80%-át.

²⁰⁵ NFSZ munkaerőpiaci statisztikák, elemzések, 2015–2020. www.nfsz.munka.hu/tart/stat_kulfoldiek

2015 és 2020 között Magyarországon 540 menekültet és 1970 oltalmazottat ismertek el, akiknek többsége afgán, pakisztáni, iraki, iráni és szír állampolgár volt.²⁰⁶ Az NFSZ külföldi munkavállalókra vonatkozó kiadványa szerint pedig 13 afgán, 41 pakisztáni, 22 iráni és 29 szír állampolgárt jelentettek be a foglalkoztatók 2020-ban. Ez arra enged következtetni, hogy a menekültek és oltalmazottak elenyésző részét adják csak a foglalkoztatók által bejelentett külföldi munkavállalóknak, ezeket az adatokat azonban kritikus szemmel kell néznünk, és nem lehetünk abban biztosak, hogy valós képet mutatnak a hazánkban tartózkodó nemzetközi védelemben részesítettek foglalkoztatásáról, hiszen elképzelhető, hogy a munkáltató nem tesz eleget a bejelentési kötelezettségének.

A Covid-19 járvány munkaerőpiaci hatásaival összefüggésben mostanra már széles körben állnak rendelkezésre statisztikai adatok, azonban ezek az adatsorok nem tesznek különbséget a többségi társadalom tagjai és a nemzetközi védelemben részesített személyek között, így nem képezhetik jelen tanulmány alapját. Az elemzés ezért elsősorban szakértői interjúkra és menekültekkel, valamint oltalmazottakkal készített narratív interjúkra támaszkodik. A kutatás első fázisaként a járvány első hullámát követően, 2020 nyarán egy nemzetközi védelemben részesített személyekkel is foglalkozó budapesti civil szervezet²⁰⁷ segítő szakembereivel készítettem interjúkat, illetve az érintetteket is megkérdeztem a magyar munkaerőpiacon szerzett tapasztalataikról, és arra voltam kíváncsi, hogy a saját helyzetértékelésük módosítja-e a szakértői interjúk által kirajzolt képet. A második fázisban, 2021 őszén pedig megkérdeztem ugyanezeket a szakembereket, hogy látják a nemzetközi védelemben részesítettek munkaerőpiaci helyzetét a járvány második és harmadik hullámát követően.

A kutatást nehezítette, hogy a járvány hullámozó dinamikát mutat: a három hullám, amit a könyvfejezet felölel, a járványügyi korlátozások mértékében és így a munkaerőpiaci folyamatok tekintetében is különböző volt. Míg az első és második hullám alatt egyes gazdasági ágazatok szinte teljesen leálltak, ennek következményeképpen pedig jelentős létszámleépítések történtek, addig később, a járványügyi korlátozások lazításával és feloldásával a gazdaság talpra állt és nagyfokú munkaerőhiány lépett fel. A kutatás igyekszik erre a változó dinamikára is reflektálni.

²⁰⁶ AIDA Country Report: Hungary (2015-2020) www.asylumineurope.org/reports/country/hungary

²⁰⁷ Mivel a megkérdezett szakértők egy budapesti civil szervezetnél dolgoznak, az ügyfélkörük is túlnyomórészt a Budapesten élő (és dolgozó) nemzetközi védelemben részesítettekéből áll. A kutatás ezért kevésbé tud reflektálni a vidéken élő menekültek és oltalmazottak munkaerőpiaci helyzetére és ez nem is célja.

3. Nemzetközi védelemben részesített személyek magyarországi munkavállalásának akadályai

3.1. Jogszabályi háttér

A munkába állás a társadalmi integráció egyik kulcsfontosságú lépése. A nemzetközi védelemben részesítetteket a 2007. évi LXXX. törvény értelmében a *magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik*, tehát a menekültek és oltalmazottak külön engedély és a szakhatósági eljárás lefolytatása nélkül a magyar állampolgárokkal azonos módon foglalkoztathatóak. Ez alól kivételt képeznek azonban a törvény értelmében azok a munkakörök, amelyeknek *ellátását a jogszabály magyar állampolgársághoz köti*, tehát nemzetközi védelemben részesítettek a közigazgatási szférában nem tudnak elhelyezkedni.

A törvény által biztosított viszonylagos jogegyenlőség azonban nem jár feltétlenül esélyegyenlőséggel, hiszen a nemzetközi védelemben részesítettek munkaerőpiaci integrációját számos tényező nehezítheti mind a munkáltatói, mind pedig a munkavállalói oldalról. A segítő szakemberek tapasztalata szerint a munkáltatók részéről – annak ellenére, hogy általánosságban nyitottak a menekültek és oltalmazottak foglalkoztatására – a legnagyobb akadályt az jelenti, hogy nincsenek tisztában a nemzetközi védelemben részesített személyek foglalkoztatásának jogi feltételeivel, ezért előfordul, hogy megrémülnek a vélt adminisztrációs kötelezettségektől. A nemzetközi védelemben részesítettekkel foglalkozó szervezetek ilyenkor azonban részletes tájékoztatást tudnak adni a munkáltatóknak a foglalkoztatás feltételeiről, így ez az akadály könnyedén elhárítható. A szakértői interjúk szerint a munkavállalók számára két fő akadály van: a magyar nyelvtudás hiánya, illetve a végzettségek és főképpen a képességek elismerésének nehézségei.

3.2. A magyar nyelvtudás hiánya

Mind a szakértői, mind pedig az érintettekkel készített interjúk alapján általánosságban elmondható, hogy a magyar nyelvtudás hiánya nagyban megnehezíti a munkaerőpiacra való belépést. A munkakeresők egyszerűen nem értik meg az álláshirdetéseket, azt, hogy milyen képzettséget várnak el tőlük vagy hogy hogyan kell az adott pozícióra jelentkezni. A szakértői interjúkból az is kirajzolódott, hogy nyelvtudás tekintetében érdemes elkülönítenünk egymástól az alacsonyabban képzetteket és a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezőket.

A segítő szakemberek szerint az alacsonyabban képzetteknek az jelenthet problémát, hogy míg a kapcsolatfelvételen, jelentkezésen és az állásinterjún szociális munkás vagy tolmács segítségével az érintettek esetleg túl is juthatnak, a betanítás és munkavégzés során a nyelvtudás hiánya nagyon megnehezítheti, akár el is lehetetleníti a munkahelyi kommunikációt. Hogy egy példát említsünk: elégtelen nyelvtudással a munkavállaló nem érti meg egy munkahely iparbiztonsági, munka- és tűzvédelmi előírásait.

A magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők esetén a nyelvtudás hiánya a munkavállalót pályaelhagyásra kényszerítheti. Azok az álláskereső, akik rendelkeznek valamilyen képesítéssel (például tanárok) és találnak is a képesítésüknek megfelelő nyitott pozíciót, nyelvtudás hiányában nem tudnak elhelyezkedni. A másik gyakori probléma a magasán képzetteknel, hogy még ha társalgási szinten beszélnek is a magyar nyelvet, a szakterületükhez kapcsolódó szaknyelvet nem ismerik. A szaknyelv ismeretének hiányában pedig munkavégzésük lehetetlenné válik.

Jelenleg Magyarországon a nemzetközi védelemben részesített személyek semmilyen, a magyar nyelv tanulására irányuló állami támogatásban nem részesülnek. 1998 és 2013 között a nemzetközi védelemben részesítettek még jogosultak voltak bizonyos, a társadalmi beilleszkedésüket elősegítő támogatásokra, többek között egy 520 órás ingyenes magyar nyelvtanfolyamra alap- és középszinten, valamint további támogatásra a magyar nyelvvizsga megszerzéséhez. Ebben az időszakban ugyanakkor a nemzetközi védelemben részesülők 6+6 hónapot tölthettek el a befogadó állomáson. Ez az esetek többségében elegendő volt arra, hogy a magyar nyelvet legalább társalgási szinten elsajátítsák, mielőtt megélhetésükről önállóan kellett volna gondoskodniuk. Ezt a rendszert azonban 2014-ben felváltotta az integrációs szerződés, amely havi pénzbeli támogatást nyújtott és nem volt célhoz kötött, így a támogatásban részesülő maga dönthette el, mire fordítja a folyósított összeget. Mivel az integrációs szerződés két hónapra csökkentette a befogadó állomásokon eltölthető időtartamot, feltételezhetjük, hogy a jogosultak a támogatás összegét a kiköltözéssel járó költségek fedezésére (bérleti díj, kaució stb.) fordították, nem pedig nyelvtanfolyamra. 2016-ban az integrációs szerződés eltörlésére került és nem váltotta fel semmilyen kifejezetten az integrációt célzó állami támogatás vagy intézkedés²⁰⁸. A magyar nyelv tanulásához az érintettek ezután csak a civil és egyházi szervezetek szolgáltatásait tudták igénybe venni, így

208 Szép Árpád: A nemzetközi védelemben részesített személyek integrációjának szabályozása Magyarországon – nemzetbiztonsági szempontból. In: *Iustum Aequum Salutare*, XIV. 2018/3, 107–131.
www.ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20183sz/06_SzepA_IAS_2018_3.pdf

például a Next Step Magyarország Egyesület (korábban MigHelp), a Menedék Egyesület vagy a Kalunba Nonprofit Kft. által szervezett nyelvtanfolyamokon tudnak részt venni, a biztosabb anyagi háttérrel rendelkezők pedig nyelviskolákban tudnak magyarul tanulni.

3.2. Diplomák, képességek elismerése

A nemzetközi védelemben részesítetteknek gyakori probléma, hogy a végzettségüket szinte semmilyen dokumentummal nem tudják igazolni, mert azok a származási országban maradtak, menekülés közben elvesztek vagy megrongálódtak. A dokumentumok pótlása azonban sokszor nagyon időigényes és bonyolult, sőt bizonyos esetekben lehetetlen, mert az érintett nem tudja vagy az üldöztetése miatt nem is akarja felvenni a kapcsolatot származási országa hatóságaival. Akárcsak a nyelvtudás vizsgálatánál, itt is érdemes külön kezelni az alacsonyabban és a magasabban képzettekkel kapcsolatos információkat. Az alacsonyabb végzettséggel rendelkezőket a segítő szakemberek szerint kevésbé érinti a diplomák elismerésének problémája, hiszen az általuk betöltött munkakörökben nem a végzettséget igazoló dokumentumok számítanak elsősorban, hanem az adott területen szerzett gyakorlat. A munkatapasztalatot egy harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatására nyitott munkáltató egy próbanap keretében fel tudja mérni és ennek az alapján el tudja dönteni, hogy a jelentkező alkalmas-e a munkakör betöltésére. A témában jártas jogi tanácsadó szerint ezeknek az alacsonyabban képzett munkavállalóknak sokkal inkább az jelenti a problémát, hogy Magyarországon nincs kidolgozott rendszere a dokumentumokkal nem igazolható képességek és készségek elismertetésének, ami megnehezítheti a munkába állást, később esetleg a munkahelyváltást is. Az is kérdéses az alacsonyan képzettek esetében, hogy a származási országukban megszerzett szaktudást tudják-e Magyarországon kamatoztatni. Az egyik megkérdezett szociális munkás szerint az is előfordul, hogy a származási országban az adott munkát más eszközökkel, technológiákkal végezték, így a szaktudás valójában nem releváns a hazai munkaerőpiacon.

Egyes szakmák esetén a hazai jogszabályok szerint az adott tevékenység gyakorlásának feltétele a külföldi oklevél elismerése.²⁰⁹ A magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők esetében így az akadályt az jelenti, hogy a diplomák és a végzettséget igazoló dokumentumok elismerése időigényes és rendkívül költséges (amennyiben egyáltalán rendelkezésre állnak), bizonyos végzettségek esetén pedig a hatóság a kérelmezőt

kiegészítő feltételek, például kiegészítő képzés vagy vizsga teljesítésére is kötelezheti.²¹⁰ Mivel azonban a befogadó állomáson az elismerésüket követően a menekültek és oltalmazottak mindössze 30 napot tölthetnek, a kiköltözés után sürgősen gondoskodniuk kell a megélhetésükről, így mihamarabb munkába szeretnének állni. Ez pedig pályaelhagyásra, szakképzettséget nem igénylő, gyorsan megtanulható pozíciók betöltésére kényszerítheti az érintetteket.

Hasonlóan a magyar nyelvtanulás támogatásához, 2013 előtt a nemzetközi védelemben részesítettek jogosultak voltak okmányaik fordítási költségeinek térítésére – így a végzettségüket igazoló dokumentumok fordítására is. A befogadó állomáson eltölthető 6+6 hónap elegendő volt ahhoz is, hogy a hatóság lefolytathassa a végzettség elismertetési eljárást. Az integrációs szerződés ezt a célzott támogatást beleolvasztotta a folyósított integrációs támogatásba, azonban 2016-tól, az integrációs szerződés megszűnésével, az érintettek semmilyen támogatásban nem részesülnek e téren.

4. Nemzetközi védelemben részesített személyek magyarországi munkavállalásának jellemzői

Egy szociális munkásként több mint 10 éve dolgozó szakember szerint az utóbbi két évben – a Covid-19 előtti időszakig – az volt a jellemző, hogy a menekültekről, külföldiekről festett negatív kép ellenére az érintettek viszonylag könnyen el tudtak helyezkedni a magyar munkaerőpiacon, a munkáltatók is nyitottak voltak a foglalkoztatásukra. Ennek legfőbb okaként az összes megkérdezett a magyarországi munkaerőhiányt nevezte meg. A munkaerőhiány 2015 óta jelent problémát Magyarországon, a betöltetlen álláshelyek száma 2018-ban érte el a tetőpontját. A KSH adatai²¹¹ szerint az üres álláshelyek aránya ekkor az összes nemzetgazdasági ágazat közül a legnagyobb az adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenységben (5,5%), az egészségügyben és a szociális ellátásban (4%), kommunikációs területen (3,6%), valamint az építőiparban (3,4%) és a feldolgozóiparban (3%) volt. A jelenség főbb okaiként az alacsony bérszínvonalat és a magyar munkavállalók külföldre vándorlását említhetjük.

²¹⁰ 2001. évi C. törvény (Elismerési tv.)

²¹¹ KSH: Üres álláshelyek száma és aránya nemzetgazdasági áganként, negyedévente (2016–2021) www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0159.html

²⁰⁹ Oktatási Hivatal- Külföldön szerzett felsőfokú oklevél elismerése www.oktatasi.hu/kepesitesek_elismertetese/kulfoldon_szerzett_oklevelek/felsofok_u_oklevel

A nemzetközi védelemben részesítettek munkavállalásával kapcsolatban ezek alapján azt feltételezhetjük, hogy azokban a szektorokban tudnak sikeresebben elhelyezkedni, amelyekben magas a betöltetlen álláshelyek száma. A szakértői interjúk alapján fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy többségük valójában olyan szektorokban és munkakörökben tud elhelyezkedni, amelyek nem igényelnek speciális szaktudást és/vagy biztos magyar nyelvtudást. Megállapíthatjuk tehát, hogy például a szolgáltatóközpontokban (az úgynevezett SSC-kben – *Shared Services Centers*) vagy kommunikációs területen nem jellemző a menekültek és oltalmazottak foglalkoztatása. Az interjúalanyok mind-egyike azt erősítette meg, hogy a látóköriükbe kerülő nemzetközi védelemben részesülők jellemzően a vendéglátásban, az idegenforgalomban és az építőiparban helyezkednek el. Azt is hozzátették, hogy ennek oka az is, hogy a menekült és oltalmazott ügyfelek körében általánosságban az alacsonyan képzettek vannak többségben. A megkérdezett civil szervezethez munkaügyben forduló nemzetközi védelemben részesülők körülbelül kétharmada helyezkedett el a vendéglátásban a tavalyi év során, az építőiparban munkába állók száma pedig 10% körüli volt. Az egyik megkérdezett szociális munkás szerint például a vendéglátás azért is vonzó az érintettek körében, mert „*gyorsan megtanulható, sokat lehet dolgozni és sokat lehet keresni vele.*”

A nemzetközi védelemben részesítettek a munkahelyi hierarchiában általában alacsonyabb, szaktudást nem igénylő pozíciókat töltenek be, így a vendéglátásban többek között konyhai kisegítő és éttermi mosogató, a turizmusban a szállodai takarító, az építőiparban pedig a különféle betanított munkák a jellemző munkakörök, de gyakori a gyári segédmunkás vagy rakodómunkás munkakörben való elhelyezkedés is. Az önfoglalkoztatás, vállalkozásindítás általában azoknál jellemző csak, akik már huzamosabb ideje Magyarországon tartózkodnak, valamelyest beszélnek a nyelvet és többé-kevésbé eligazodnak a magyar adminisztrációs folyamatokban.

A szaktudást nem igénylő munkakörökben való elhelyezkedés azon felül, hogy könnyen elérhető és valamilyen megélhetést biztosít a nemzetközi védelemben részesülőknek, valójában csapdát is rejt magában. Akik belekényszerülnek, hogy kisegítői vagy segédmunkási pozíciókban helyezkedjenek el és elkezdene például konyhai kisegítőként dolgozni, a rendkívül alacsony bérek miatt sokszor több műszakot is vállalnak, akár különböző helyeken is, így nincs lehetőségük arra, hogy átképezzék magukat vagy, hogy szakmát tanulhassanak, ezzel pedig csekély esélyük van a szakmai fejlődésre és a ranglétrán való feljebb lépésre. Gyakorlatilag évekig benne ragadhatnak ezekben a munkakörökben.

A segítő szakemberek tapasztalata szerint gyakori az alkalmi munkavállalás és az időnőmunka és az, hogy a munkavállalókat legtöbbször nem a valóságnak megfelelő óraszámban vagy minimálbérrel jelentik be. A szakértők szerint azok a menekültek és oltalmazottak, akiknek nincs semmilyen kezdeti kapaszkodójuk, kapcsolati hálójuk Magyarországon, viszont megélhetésüket sürgősen biztosítaniuk kell, egyetlen megoldásként gyakran a szürkegazdaságban helyezkednek el.

Felmerül a kérdés, hogy a fent említett foglalkoztatási struktúrák vajon csak a nemzetközi védelemben részesítettek jellemzőek vagy azokra az ágazatokra általában, amelyekben ezek a személyek leggyakrabban elhelyezkednek. A segítő szakemberek megállapítása szerint a minimálbérrel való foglalkoztatás vagy a valóságostól eltérő óraszámú való bejelentés nem menekültspecifikus jelenség, hanem az említett szektorok sajátossága, így a többségi társadalom tagjait feltételezhetően éppúgy érinti, mint a nemzetközi védelemben részesítetteket. Ezt támasztja alá a Portfolio elemzése is, amely szerint Magyarországon 2018-ban a vállalati szektorban dolgozók több mint 42%-a volt minimálbérrel bejelentve; a leginkább érintett szektorok a mezőgazdaság, az építőipar, a vendéglátás, a szociális ellátás, illetve az adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenység. Az építőiparban dolgozók körülbelül 51%-a, a vendéglátásban még ennél is többen, a munkavállalók 65%-a volt minimálbérrel bejelentve.²¹²

Az érintettekkel készített interjúk alátámasztották a szakértői interjúkban elhangzottakat. Az interjúalanyok arról számoltak be, hogy magyarországi munkavállalásukat konyhai vagy bolti kisegítőként, segédmunkásként kezdték, valamint beszéltek arról is, hogy nem a valóságosnak megfelelő óraszámú jelentették be őket. Annak tekintetében viszont, hogy a magyar nyelvtudás hiánya mennyire akadályozza az elhelyezkedést, az érintettek egymásnak ellentmondó tapasztalatokról számoltak be: egyikük szerint nyelvtudás nélkül is el lehet itthon helyezkedni, mivel a kommunikáció angolul is megoldható és nagy segítséget nyújtanak a tolmácsolásban a régebben itt élő migránsok. Egy másik érintett szerint viszont magyar nyelvtudás nélkül gyakorlatilag lehetetlen elhelyezkedni.

212 Hornák József: Sosem látott számok: kiderült, mennyien dolgoznak minimálbérrel Magyarországon. *Portfolio*, 2019. www.portfolio.hu/gazdasag/20190107/sosem-latott-szamok-kiderult-mennyien-dolgoznak-minimalberrel-magyarorszag-309419

5. A Covid-19 hatásai a munkaerőpiacra Magyarországon, különös tekintettel a nemzetközi védelemben részesülők foglalkoztatására

Magyarországon a járvány és a járvány terjedésének megfékezésére hozott intézkedések (például kijárási korlátozás, utazási korlátozás) a turizmust, a vendéglátást és az ezekhez kapcsolódó egyéb szolgáltatásokat érintették a legsúlyosabban, de komoly károkat szenvedett a feldolgozó- és az építőipar is. A KSH adatai szerint a vírus megjelenését követően folyamatosan nőtt azoknak a munkanélkülieknek a száma, akik korábban a fent említett szektorokban dolgoztak. A szolgáltatási szektorból elbocsátott munkanélküliek aktuális állománya 2020 második negyedévében, már röviddel a járvány kitörését követően, 114.000 ezer főnél, az ipari szektorból elbocsátott munkanélküliek aktuális állománya pedig 2021 első negyedévében, a harmadik hullám alatt, 65.400 főnél tetőzött. (1. táblázat).

1. táblázat

A munkanélküliek száma előző munkahelyük nemzetgazdasági ága, ágazata szerint (ezer fő)

Időszak, negyedév	Ipari szektor	Ebből		Szolgáltatások	Ebből
		Feldolgozóipar	Építőipar		Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás
2019. IV.	41,0	30,5	8,9	65,6	7,6
2020. I.	50,5	31,5	15,3	78,4	10,0
2020. II.	58,2	37,4	16,9	114,0	21,6
2020. III.	62,8	41,3	16,0	96,8	14,0
2020. IV.	59,0	40,4	14,1	96,6	18,5
2021. I.	65,4	42,7	18,4	104,3	26,4
2021. II.	54,2	35,7	16,3	94,6	19,0
2021. III.	51,5	37,9	12,7	89,4	14,0

Forrás: KSH (2021)

Jól mutatja a turizmust és vendéglátást érő sokkot az is, hogy a szállodák vendégforgalma körülbelül a harmadára csökkent 2020-ra a 2019-es adatokhoz képest²¹³, a vendéglátóhelyek eladási forgalmának volumenindexe 2020-ban pedig csak körülbelül 68%-a volt az előző évének.²¹⁴

Mivel a nemzetközi védelemben részesülők többsége a turizmusban és vendéglátásban helyezkedik el, ráadásul a munkahelyi hierarchiában jellemzően alacsonyabb pozíciókat töltenek be, a munkakörük kevésbé reziliens, ezért súlyosan érintette őket az elbocsátási hullám. Az interjúalanyok azonban hangsúlyozták, hogy nem jelenthetjük ki egyértelműen, hogy a külföldi állampolgárokat bocsátották volna el lefelé vagy azt, hogy a nemzetközi védelemben részesülőket a többségi társadalomhoz képest súlyosabban érintette volna az elbocsátási hullám.

Az elbocsátások következtében – a többségi társadalom tagjaihoz hasonlóan – sokan kerültek lakhatási és megélhetési krízisbe annak ellenére is, hogy a nemzetközi védelemben részesítettek a magyar állampolgárokhoz hasonlóan ugyancsak jogosultak álláskeresési támogatásra, illetve a lakóhelyük szerinti kerületi önkormányzatok által nyújtott pandémiás támogatásra. A járvány első hulláma alatt a tömeges elbocsátások következtében gyakorlatilag lehetetlen volt munkát találni, a többségi társadalom tagjai közül is sokan váltak álláskeresővé, ami tovább nehezítette a nemzetközi védelemben részesítettek munkaerőpiaci helyzetét. A téma frissessége miatt és mert egy továbbra is zajló folyamatról beszélünk, egyelőre nehezen támaszkodhatunk kutatási eredményekre az új álláskeresési trendekkel kapcsolatban. A fellelhető kutatások a gyorsan változó helyzetre igen, a mélyebb trendekre viszont nem biztos, hogy tudnak reflektálni. A számtalan megjelent cikk és a segítő szakemberek tapasztalatai alapján azonban elmondhatjuk, hogy a járvány első és második hulláma során a meghirdetett álláshelyekre tömegesen jelentkeztek az állásukat korábban elvesztők, főként a turizusból és vendéglátásból elbocsátottak. Egy online hirdetési oldal elemzése szerint a járvány kezdetén a legkeresettebb pozíciók a futár, a raktáros, a biztonsági őr és a takarító voltak.²¹⁵ Tömegével jelentkeztek az álláskeresők még az olyan munkakörökre is, amelyeket a fertőzésnek való kitettség miatt feltételezhetően csak a legkiszolgáltatottabbak vállaltak, így például a kórházi takarító vagy biciklis futár pozíciókra. Az egyik piacvezető ételkiszállító

²¹³ KSH: A szállodák vendégforgalma megye és régió szerint (2004-2020) www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0035.html

²¹⁴ KSH: A vendéglátóhelyek eladási forgalma (2000-2020) www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0028.html

²¹⁵ Portfolio.hu: www.portfolio.hu/uzlet/20200429/itt-van-milyen-munkaerot-keresnek-magyarorszagon-koronavirus-jarvany-alatt-428974

cég szerint egy hónap alatt annyian jelentkeztek hozzájuk futárnak, mint máskor egy év alatt.²¹⁶ Az üres pozíciókat gyakorlatilag órákon belül betöltötték. A segítő szakemberek szerint ehhez még az is hozzájárult, hogy a külföldön dolgozó magyar állampolgárok közül is sokan hazatértek és a járvány sorozatos kiújulása miatt nem tudtak vagy nem akartak visszamenni külföldre dolgozni, hanem itthon próbáltak meg elhelyezkedni. Ezt látszik megerősíteni a KSH által közzétett tájékoztató is, amely szerint a járvány kezdetén, a 2020 március és május közötti időszakban a külföldön dolgozók száma 23.000 fővel csökkent,²¹⁷ a 2020 december és 2021 február időszakban pedig már 39.000 fővel kevesebb külföldön dolgozót tartottak nyilván, mint a megelőző évben.²¹⁸ 2021 októberében, amikor ez a tanulmány íródik, a magyarországi háztartások külföldön dolgozó tagjainak száma még mindig csökkenő tendenciát mutat.²¹⁹ A szakemberek tapasztalata szerint tovább nehezítette a nemzetközi védelemben részesítettek munkába állását a járvány idején, hogy egyes munkakörökben feltétel volt a magyar nyelvtudás vagy például az egyéni vállalkozóvá válás.

A megkérdezett szociális munkások szerint a járvány első hullámát követően a nemzetközi védelemben részesítettek foglalkoztatásában visszarendeződés volt tapasztalható. A járványügyi korlátozások feloldása után, amikor a gazdaság is visszatért egy viszonylag normális kerékvágásba, a menekültek és oltalmazottak elhelyezkedése szinte ugyanolyan nehéz volt, mint 2015-ben. A vendéglátóhelyek, amelyek túléltek a válságot, a második és harmadik hullám alatt korlátozottan ugyan, de újranyithattak, viszont sok esetben a rövidített nyitvatartási idő vagy a megváltozott profil miatt kevesebb munkakerőre volt szükségük. Az egyik megkérdezett szociális munkás szerint a járvány bizonytalan kimenetele és időtartama miatt a munkáltatók óvatosabbá váltak, a bejelentési hajlandóságuk is érezhetően csökkent, előfordult, hogy azokon a munkahelyeken, ahol korábban 8 órára jelentették be az alkalmazottakat, a járvány első hullámát követően már csak 4 órára voltak hajlandóak. Ezt erősíti meg az egyik konyhai kisegítőként dolgozó érintett is, aki az interjú során arról számolt be, hogy az étteremben, ahol dolgozott, a járvány következtében napi két órára csökkentették a munkaidejét. 2020 nyarán, amikor a korlátozásokon enyhítettek és az éttermek kinyithattak, újra visszavették

teljes munkaidőbe, viszont nyolc óra helyett csak négy órában jelentették be az adóhatóságnak. Az érintett úgy gondolta, hogy ez negatívan fogja befolyásolni az állampolgársági kérelmét, ezért felmondott és olyan munkát keresett, ahol teljes állásban bejelentik. Nem sokkal később el tudott helyezkedni autószerelőként 8 órás bejelentéssel.

Mindezek ellenére az üres álláshelyekre jelentkezők száma többszöröződött, a munkáltatók pedig a szociális munkások tapasztalata szerint sok esetben a többségi társadalom tagjait részesítették előnyben a menekültekkel szemben, aminek oka egyrészt a menekültek foglalkoztatásával kapcsolatos ismeretek hiánya volt, másrészt pedig a legtöbb meghirdetett pozícióhoz elvárás volt a magyar nyelvtudás. Egy másik szociális munkás meglátása szerint még a járványt megelőzően a nemzetközi védelemben részesítettek főként a turizmusban és vendéglátásban tudtak elhelyezkedni, a járvány első hulláma alatt, illetve azt követően viszont sokszor inkább az építőiparban és a szállítmányozásban találtak munkát. Az építőiparban azonban általános probléma, hogy a munkáltatók nem vagy nem a valóságnak megfelelően jelentik be a munkavállalókat. A segítő szakemberek elmondták azt is, hogy a járvány előtt nagyban hozzá tudtak járulni az ügyfelek munkaerőpiaci elhelyezkedéséhez, a járvány első és második hulláma alatt, a tömeges elbocsátások időszakában azonban sokkal inkább felértékelődtek a személyes kapcsolatok. Így a nemzetközi védelemben részesítettek sok esetben könnyebben találtak munkát az informális, etnikai kapcsolataikon keresztül, mint az őket segítő civil szervezetek által.

A járvány harmadik hullámát követően a szakemberek egy újabb átrendeződésről számoltak be. Tapasztalataik szerint számos vendéglátóhelyen munkaerőhiány lépett fel, mivel a többségi társadalom azon tagjai, akiket korábban vendéglátóhelyekről bocsátottak el, gyakran más szektorokban, új területen helyezkedtek el és nem mertek vagy nem akartak a vendéglátáshoz visszatérni. Így ezek a vendéglátóhelyek igyekeztek a megüresedett álláshelyeket akár külföldi munkavállalókkal, köztük a nemzetközi védelemben részesítettekkel is betölteni és sok esetben a korábbinál magasabb fizetéssel csábították az álláskeresőket.

A járvány egyik hosszú távú és közvetett hatása lehet a nemzetközi védelemben részesítettek nézve az állampolgársági kérelmek elutasítása. Az állampolgársági kérelem elbírálásakor ugyanis a hatóság vizsgálja, hogy a kérelmező megélhetése biztosított-e, ehhez pedig be kell nyújtani a kérelmező adóhatóság által kiállított, az előző három évről szóló jövedelemigazolást és az utolsó három havi jövedelmét is megjelölő munkáltatói

216 Blaskó Zsófia: *A válság legnépszerűbb melója: futárok a korona idején*. MÉRCE, 2020. www.merce.hu/2020/04/22/a-valsag-legnepszrub-meloja-futarok-a-korona-idejen

217 KSH gyorstájékoztatók – Foglalkoztatottság, 2020. március–május www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/document/fog2005

218 KSH gyorstájékoztatók - Foglalkoztatottság 2021. február www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/document/fog2102

219 KSH gyorstájékoztatók - Foglalkoztatottság <https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/list/fog>

igazolást.²²⁰ Tehát akik a járvány alatt elvesztették a munkájukat, az adott időszakban nem tudták benyújtani állampolgársági kérelmüket, mert megélhetésük nem volt biztosított. A szakértői interjúk alapján pedig elmondhatjuk, hogy azok, akik elvesztették az állásukat, vagy csökkentett óraszámban kényszerültek dolgozni, vagy pedig a valószínűsnek nem megfelelő óraszámban lettek bejelentve, aggódnak amiatt, hogy ez esetleg negatív hatással lehet kérelmük elbírálására. Hogy ez valóban így lesz-e, azt a megkérdezett jogi tanácsadó szerint sajnos sem most, sem pedig a jövőben benyújtott kérelmek esetében nem fogjuk tudni egyértelműen megállapítani, mivel az elutasítást a hatóság nem indokolja.

6. Összegzés

A tanulmányban áttekintettem a nemzetközi védelemben részesített személyek magyarországi munkaerőpiaci helyzetét, valamint elemeztem azt is, hogy a Covid-19 járvány hatására előállt gazdasági recesszió milyen hatással volt erre a csoportra. A kutatás alapján az alábbi megállapításokat tehetjük:

- bár a nemzetközi védelemben részesített személyeket a munkavállalás szempontjából ugyanolyan jogok illetik meg, mint a magyar állampolgárokat, foglalkoztatásuk jár egy minimális adminisztratív többletterheléssel, ezzel viszont a munkáltatók az esetek többségében nincsenek tisztában ez pedig nehezíti a menekültek és oltalmazottak munkaerőpiaci integrációját,
- a nemzetközi védelemben részesítettek elhelyezkedésének legfőbb akadályai a szakértői interjúk alapján az elégtelen magyar nyelvtudás, valamint a végzettségek nehézkes elismertetése és a készségek és képességek el nem ismerése,
- mivel a nemzetközi védelemben részesítetteknek a befogadó állomás elhagyását követően sürgősen gondoskodniuk kell a megélhetésükről, nyelvtudás és a megfelelő képzettséget igazoló dokumentumok hiányában gyakran helyezkednek el olyan pozíciókban, amelyek nem igényelnek szakképzettséget vagy magabiztos magyar nyelvtudást,

- a szakértők tapasztalata az, hogy a turizmus-vendéglátás és az építőipar azok a szektorok, amelyekben az érintettek leggyakrabban el tudnak helyezkedni; gyakoriak a kisegítői és segédmunkás pozíciók,
- a foglalkoztatási struktúráról elmondható, hogy gyakori a minimálbéren vagy a nem a valószínűsnek megfelelő óraszámban való bejelentés, ami azonban szektorspecifikusnak mondható, tehát a többségi társadalom tagjait ugyanannyira érinti,
- elmondható, hogy a járványt megelőző években a munkáltatók nagyon is nyitottak voltak nemzetközi védelemben részesítettek foglalkoztatására a nagyfokú munkaerőhiány miatt. A Covid-19 járvány első és második hulláma azonban egyfajta visszarendeződést hozott, hiszen a többségi társadalom tagjai is tömegesen veszítették el a munkájukat, így egy-egy üres álláshelyre többszörös volt a túljelentkezés, ráadásul számos pozíció betöltéséhez elengedhetetlen volt a magyar nyelvtudás. A koronavírus-járvány a turizmust és vendéglátást érintette a legsúlyosabban, ezekben a szektorokban rengetegen veszítették el a munkájukat, köztük a nemzetközi védelemben részesítettek is. Az interjúk alapján azt a következtetést azonban nem vonhatjuk le, hogy a gazdasági recesszió a nemzetközi védelemben részesítetteket súlyosabban érintette volna, mint a többségi társadalom tagjait, vagy, hogy az elbocsátásokat velük kezdték volna meg a munkáltatók,
- a járvány kezdetén a nemzetközi védelemben részesítettek a korábbiakhoz képest is sokkal inkább az informális álláskeresés volt a jellemző, az álláskereső sokszor a személyes kapcsolataikra támaszkodva tudtak újra elhelyezkedni,
- a járvány harmadik hulláma után újra megnőtt a kereslet a külföldi munkavállalók iránt a vendéglátásban kialakult munkaerőhiány miatt.

7. Nemzetközi védelemben részesített személyek munkaerőpiaci integrációjának segítésére megfogalmazott javaslatok

A szakértői interjúk alapján három olyan terület rajzolódott ki, amely hátráltatja a nemzetközi védelemben részesített személyek munkaerőpiaci integrációját: strukturális és jogi akadályok, a Covid-19 járvány okozta mulandó akadályok, illetve gyakorlati nehéz-

²²⁰ www.kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/14/BAHIV00012

ségek, amelyek jogi változás nélkül is leküzdhetőek lennének. A megkérdezettek egyetértettek abban, hogy a menekültek és oltalmazottak sikeresebb munkaerőpiaci integrációjához leginkább egy célzott, államilag támogatott magyar nyelvtanfolyam, lehetőség biztosítása valamilyen képzésben való részvételre vagy átképzésre, továbbá a készségek és képességek elismerésének lehetősége járulna hozzá.

A munkaerőpiaci integráció elősegítésére tett általános javaslatokkal kapcsolatban fontos azt hangsúlyozni, hogy azokat a személyeket, akiknek elsősorban a megélhetésükről kell gondoskodniuk, nagyon nehéz bent tartani bármilyen képzésben, még akkor is, ha az ingyenes. Ezért mind az államilag támogatott magyar nyelvtanfolyam, mind pedig a képzésen való részvétel lehetőségének biztosítása csak akkor lehet sikeres és akkor tudja valóban elősegíteni a munkaerőpiaci integrációt, ha a képzéssel töltött időszakban a résztvevők lakhatása és megélhetése is biztosítva vagy támogatva van valamilyen módon. Korábban, a tranzitciónak bezárásáig, a különböző képzéseken való részvételre alkalmas időszak lett volna például a tranzitciónában töltött hosszú hónapok, esetenként több mint egy éves időszak. Jelen helyzetben azonban a befogadó állomáson eltölthető legfeljebb 30 nap nem elegendő ahhoz, hogy a menekültek és oltalmazottak bármilyen nyelvtudást vagy szakmát szerezzenek. A kiköltözést követően pedig hiába állnak rendelkezésre civil szervezeteknél a migráns élethelyzethez alkalmazkodni próbáló nyelvtanulási és más képzési lehetőségek, az érintetteknek már nem feltétlenül áll módjukban ezeket a szolgáltatásokat igénybe venni, mivel elsősorban a megélhetésükről kell gondoskodniuk.

A megkérdezett jogi tanácsadó szerint fontos lenne továbbá, hogy ne csak a formális, dokumentumokkal igazolható végzettséget lehessen elismertetni, hanem hogy létrejöjjön egy alternatív értékelési módszer vagy egyszerűsített eljárás, amelyben a nemzetközi védelemben részesítettek a dokumentummal nem igazolt, de meglévő szaktudásukat elismertethessék vagy erre a szaktudásra alapozva gyorsított eljárásban képesítést szerezhessenek. Az interjúban megkérdezett, több mint tíz éves tapasztalattal rendelkező szociális munkás pedig - kimondottan a Covid-19 járvány és a gazdasági recesszió kapcsán - abban látja a megoldást, ha a segítő szervezetek folyamatosan bővítik a kapcsolatrendszerüket és aktívan keresik a kapcsolatot az olyan potenciális új munkáltatókkal, akik nyitottak lehetnek nemzetközi védelemben részesülők foglalkoztatására.

KÖZOKTATÁS



Bognár Katalin Hetzer Kata



MILYEN A JÓ ISKOLA? NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT GYEREKEK ISKOLAI BEILLESZKEDÉSÉNEK TÁMOGATÁSA

1. Bevezetés

Elemzésünkben összefoglaljuk és rendszerezzük az elmúlt évtized tapasztalatait a nemzetközi védelemben részesített tanulók iskolai integrációjával kapcsolatban és szakpolitikai ajánlásokat teszünk: mit lehet tenni annak érdekében, hogy a több szempontból is kiszolgáltatott helyzetű gyerekek könnyebben és sikeresebben férjenek hozzá a közoktatáshoz.

Írásunk célja kettős: egyrészt fontos számunkra, hogy felhívjuk a laikus érdeklődők figyelmét a menekült gyerekek közoktatási helyzetére, másrészt szeretnénk motiválni az érintetteket, hogy a nehezített körülmények ellenére helyi jó gyakorlatok kialakításával kísérletezzenek.

Reméljük, ajánlásaink eljuthatnak a döntéshozókhoz is, és újraalakulhat az illetékes szaktárcák összefogásával koordinált, a migráns gyerekek oktatásával foglalkozó munkacsoport is.

Az elemzés elkészítéséhez számos olyan szakmai anyagot használtunk, amelyek az elmúlt időszakban a tárgyban születtek, és interjút készítettünk érintett szakemberekkel és diákokkal. Szakmai anyagunk legfőbb bázisa a szerzők személyes tapasztalata: az elmúlt években különböző szakmai tevékenységeken keresztül mindketten sok időt töltöttünk a nemzetközi védelemben részesült diákok iskolai integrációjának támogatásával. Pedagógus szakmai fórumok facilitátoraiként, mentorprogram kidolgozóiként, iskolai integrációs projektek megálmodóiként, kutatóként rálátásunk van az ellátórendszer nehézségeire, kihívásaira, de ugyanígy a helyi jó gyakorlatokkal kapcsolatos élményeink is vannak. Szakértői tapasztalatunk bázisa a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület több mint két évtizedes szakmai munkája, emellett fontos információkat gyűjtöttünk össze a hasonló területen aktív szervezetek munkatársaitól is.

2. Helyzetkép – számok, tendenciák, nehézségek

A menekültek, kiegészítő védelmet élvezők és menedékkérők beiskolázása és iskolai integrációja a NIEM projekt indikátorai által mért egyik szakpolitikai terület. Az értékelő mechanizmus 170 indikátora közül 15 foglalkozik az oktatáshoz való hozzáféréssel, az oktatási intézményekbe való bekerülés módjával, illetve a tanulmányok során elérhető célzott, speciális támogatások meglétével és azok típusaival.

Már a MIPEX (Migrant Integration Policy Index) adatai alapján is ismert, hogy a magyar közoktatási rendszer az európai sereghajtók között van a külföldi (migráns) tanulók számára nyújtott integrációs lehetőségek és támogatások tekintetében²²¹. Ha kifejezetten a nemzetközi védelemben részesülők helyzetére szűkített NIEM indikátorokat vizsgáljuk, hasonló a helyzet: nemzetközi összehasonlításban nagyon alacsony a magyar érték.²²²

Mi lehet ennek az oka? Az adatokat vizsgálva négy sajátosságot találunk. Az első, hogy feltűnően nagy a szakadék a jogosultságok megléte és az esélyegyenlőséget biztosító támogatások hiánya között. Magyarország viszonylag jó pontátlagot (100-ból 87,5) ér el a jogszabályi feltételek vizsgálatakor, ugyanakkor a jogok gyakorlását biztosító szakpolitikai intézkedések terén ez a pontátlag már csak 16,7, a megvalósítás és intézményi együttműködések esetében pedig 0.

Az alacsonyabb pontszám második strukturális oka, hogy a nemzetközi védelemben részesítettek sok más európai ország gyakorlatával szemben még az elvi jogegyenlőség mellett sem tudnak megfelelni a felsőfokú tanulmányok végzéséhez támasztott feltételeknek annak ellenére, hogy az oktatási intézményekhez való hozzáférés, a beiskolázási lehetőség, sőt a tankötelezettség az alap- és középfokú oktatási intézményekben minden további korlátozás nélkül hozzáférhető.²²³

A harmadik probléma, hogy a közoktatási rendszerből teljes egészében hiányoznak azok a speciális, célzott programok, amelyek a nemzetközi védelmet élvező (és általában a migráns háttérű) tanulók sikeres beilleszkedését és tanulmányi, nyelvi felzárkózását segítenék. Sem a nemzeti alaptantervben, sem az állami kiegészítő programok között, sem pedig a pedagógusképzési és továbbképzési programok kínálatában nincs ilyen elem. Jelen szakpolitikai elemzés egyik célja épp az, hogy bemutassa azokat az alulról jövő, az iskolák által megvalósított programokat és oktatási-nevelési módszereket, amelyek e hiányosság pótlására születtek. A NIEM indikátorrendszer ugyanakkor deklarálta csak olyan szakpolitikákat és intézkedéseket vizsgálni, amelyek részét képezik a nemzeti integrációs programoknak, azaz van jogszabályi, közigazgatási és finanszírozási háttérük, és nem ad hoc módon, projekt-alapon működnek.

221 Huddleston, Thomas et al.: *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona, Centre for International Affairs and Migration Policy Group, 2015, 30.

Elérhető: www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/migrant_integration_policy_index_2015

222 Wolffhardt, Alexander – Conte, Carmine: *The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Evaluation Mechanism in 14 EU Countries. Evaluation 1: Summary Report*. Warsaw, Brussels, Migration Policy Group – Institute of Public Affairs, 2020, 36–37.

223 Lásd Faludi Julianna és Lakatos Zsombor elemzését ugyanebben a kötetben.

A negyedik probléma, hogy a migráns háttérű tanulók közoktatási helyzetéről elérhető statisztikai adatok rendkívül pontatlanok és elnagyoltak, ezen belül a nemzetközi védelmet élvező tanulók azonosítása és helyzetük értékelése szinte lehetetlen. Ez nemcsak a szakpolitikai programok értékelését nehezíti meg (noha Magyarország esetében ez a probléma értékelhető programok hiányában nem áll fenn), hanem azok tervezését, illetve a szükségességük melletti szakmai érvelést is nehezíti teszi.

Magyarországon a nemzetközi védelemben részesített (menekült, oltalmazott, befogadott) gyerekek a magyar állampolgárságúakhoz hasonlóan tankötelesek, beiskolázásukra, a közoktatásban való részvételükre a 2011. évi CXCV. Törvény a nemzeti köznevelésről rendelkezései vonatkoznak. 92. § (1) *A nem magyar állampolgár kiskorú akkor válik óvodai ellátásra jogosulttá, továbbá akkor tanköteles Magyarországon, ha menekült, oltalmazott, menedékes, valamint a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 25/B. § (1) bekezdés b) pontja alapján befogadott jogállású.*

A menedékkérő gyerekek esetében speciális a helyzet: a menedékkérelem benyújtásától kezdve joguk van a közoktatásban való részvételre, a státusz megszerzése után pedig tankötelesek. A terepen dolgozó szakemberek szerint a jelenleg Menekülteket Befogadó Állomásokon²²⁴ lévő gyerekek számára erősen akadályozott a hozzáférés az oktatáshoz. Jellegző, hogy a befogadó állomás munkatársai az adminisztratív nehézségekre (lakcím, TAJ, NEK adatlap intézés nehézségei²²⁵) hivatkoznak, és ritka, hogy a közoktatás intézményrendszerébe való bekapcsolódást támogatják. Ha mégis ez történik, akkor több példa van arra, hogy a körzeti iskola nem teljesíti a jogszabály által meghatározott kötelezettségét. Esetenként utazó pedagógusok tartanak a befogadó intézményekben „tanórát”, de ezek pusztán nyelvi kompetenciafejlesztésre, tantárgyi fejlesztésre irányulnak, semmiképp nem tekinthetők a mainstream oktatási rendszer részének.²²⁶

Több szakmai ajánlás, irányelv²²⁷ foglalkozik azzal, hogy kezdetben szükség van anyanyelvi oktatás biztosítására, ez azonban jelenleg sem a menedékkérő, sem a nemzetközi védelemben részesített gyerekek esetében nem valósul meg.

224 Jelenleg Magyarországon a menedékjoghoz való hozzáférés ellehetetlenítése és a menekültügyi rendszer leépítése következtében a menedékkérők száma elenyésző.

225 Bár a lakcím-ügyintézés alapesetben automatizmus, a TAJ-kártya ügyintézés sokszor elhúzódik. A Nemzeti Egységes Kártyarendszerben igényelhető adatlapot pedig csak TAJ-szám és lakcím-kártya esetén állítják ki. NEK adatlap pedig nemcsak a diákigazolvány igényléséhez, hanem a beiratkozáshoz is szükséges.

226 A Menedék Egyesület megkérdezett munkatársainak közlése.

227 például: Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a magyar közoktatási rendszer az elmúlt évtizedben folyamatosan romló tendenciát mutat az esélykiegyenlítés, a lemorzsolódás csökkenése, a minőségi ingyenes oktatáshoz való hozzáférés terén. A területi egyenlőtlenségek egyre nőnek, folyamatos a pedagógusok pályaelhagyása, a hátránnyal rendelkező magyar gyerekek számára is egyre nehezebb megfelelő intézményt találni. A tankötelezettségi korhatár 2014-es leszállítása miatt (jelenleg 16 év) sok fiatal esik ki az oktatási rendszerből.²²⁸

Mindezen tényezők alapvetően meghatározzák a speciális szükségletekkel rendelkező, nemzetközi védelemben részesített tanulók oktatásában való boldogulásának lehetőségeit.

A kétezres évek elején megfogalmaztak néhány szakpolitikai ajánlást²²⁹ a migráns gyerekekkel kapcsolatban, hogy az iskolák helyi szinten beépíthessék ezeket a speciális aspektusokat a pedagógiai programjukba. Előremutató volt az a 2005-ös OM iránymutatás, melyben meghatározták az interkulturális pedagógiai rendszer alapvető normáit, és garanciákat fogalmaztak meg: *„A magyar közoktatásban mind nagyobb számban vannak nem magyar állampolgárságú gyermekek, tanulók. Ez új feladat elé állítja az óvodákat és iskolákat, hiszen sok gyermek, illetve tanuló nem magyar anyanyelvű, tanulmányait eddig nem Magyarországon folytatta, s nem a tanév elején iratkozik be az óvodába, iskolába. A pedagógiai munkát befolyásolja még a család magyarországi tartózkodásának célja, jövőbeni tervei is. A külföldi állampolgár tanulókkal való bánásmód szempontjai tehát sokfélék, mégis – főként a külföldiek oktatásában nagy hagyományokkal rendelkező országok tapasztalata alapján – vannak olyan alapelvek, amelyek iránymutatóak egy koherens cél- és feladatrendszer kidolgozásához, vannak olyan eljárások, amelyek valószínűsítik a tanulási és tanítási hatékonyságot.”*²³⁰

Az interkulturális pedagógiai program bevezetését feltételül szabták az ún. „migráns normatívához” is (külföldi gyerekek után járó speciális támogatás), ami lehetőséget és plusz forrást adhatott ahhoz, hogy szakszerű támogatásban részesüljenek a külföldi gyerekek, tanulók.

²²⁸ Részletesebben a témáról például itt lehet olvasni:

www.ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2019-hungary_hu.pdf

²²⁹ Például az Artemisszió Alapítvány Bábel Projektje, illetve a Bevándorlási Hivatal és a Szociális és Családügyi Minisztérium által működtetett munkacsoport javaslatai.

²³⁰ Oktatási Minisztérium (2005). OM közlemény a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása irányelveinek kiadásáról. (2005). Elérhető: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=17165

Az elmúlt évek migránsellenes kampányainak következményeként vannak iskolák, melyek – attól való félelmükben, hogy elveszítik a többségi társadalombeli tanulókat – továbbhárítják a beiskolázás felelősségét.²³¹

Az ellátórendszer nincs felkészülve arra, hogy a speciális szükségletek (például nyelvi akadályok) esetén elvégezze a gyerekek iskolaérettségi vagy egyéb speciális nevelési igénnyel kapcsolatos vizsgálatát. Ezen a területen is nagy különbségek látszanak: egyes szakemberek és intézmények segítséget kérnek, hogy megoldják a felmerülő problémát, viszont vannak olyan esetek, amikor a gyerekek nem kapják meg a megfelelő ellátást²³².

A nemzetközi védelemben részesült tanulók előző (akár kibocsátó országbeli, akár az út közben megszerzett) tanulmányainak elfogadása is sokféleképpen zajlik. Egyes intézményvezetők több tapasztalattal rendelkeznek a nemzetközi védelemben részesült gyerekekkel kapcsolatban, és elfogadják a tanulók menekültügyi eljárás során tett nyilatkozatát és a korábbi tanulmányokat. Más intézményekben viszont különbözeti vizsgát javasolnak, vagy nem veszik figyelembe a befejezett tanulmányokat. A legtöbb esetben ez a sokféleség a központi szabályozás hiányából, illetve az oktatási és menekültügyi jogszabályok összehangolatlanságából fakad. A beiratkozás folyamatát gyakran megkönnyíti, ha a civil szervezetek segítő szakemberei felhívják a figyelmet a jogszabályban rejlő lehetőségekre.

A menekült gyerekek, tanulók egyéni iskolai életútját vizsgálva azt látjuk: azon kívül, hogy milyen intézménybe kerülnek, iskolai integrációjuk szempontjából meghatározó, hogy mely iskolaszinten (azaz milyen életkorban) kerülnek be az oktatási rendszerbe. Azok a gyerekek, akik óvodás vagy kisiskolás korban kerülnek be a magyar oktatásba, sokkal nagyobb eséllyel tudnak integrálódni és később sikeres iskolai utat bejárni, mint akik később érkeznek.

A középiskolai felvételi során is egyértelmű hátránnyal indulnak a menekült diákok. A központi felvételi megírásához anyanyelvi szintű magyar nyelvismeret szükséges, és a nem magyar anyanyelvű diákok sem mentesülnek ez alól (annyi kedvezményben részesülnek csupán, hogy hosszabb idő áll rendelkezésükre a teszt megírásakor).

²³¹ Erre vonatkozóan több civil szervezetnek hasonlóak a tapasztalatai, legutóbb az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) által koordinált oktatási kerekasztalon merült föl a probléma. Több esetben maguk az iskolaigazgatók hivatkoznak arra, hogy a tanulóikért folyó versenyben hátrányt jelent, ha nő a migráns/roma gyerekek létszáma.

²³² Erre vonatkozóan a Menedék Egyesület napi gyakorlatából vannak információink: van, hogy az érintett gyerekek szülei kérésik meg az egyesületet, de van, hogy a Pedagógiai Szakszolgálat vagy az iskola kér segítséget konkrét ügyben.

Elmondható, hogy míg az óvodai és általános iskolai hozzáférés többnyire biztosított, addig a középfokú és felsőfokú tanulmányokhoz való hozzáférés²³³ a fentiek miatt nagyon korlátozott. Ront az esélyeken, hogy a tankötelezettségi korhatár 16 év; ez sok esetben a menekült tanulók korai lemorzsolódásához vezet. Az iskoláknak nincs sok eszköze arra, hogy a kevésbé motivált, a munka világát gyakran kényszerből választó diákokat bent tartsák a rendszerben, és erre hivatkozva nem is mindig vállalják a beiskolázásukat. Önmagában a tankötelezettség 18 éves korra való visszaállítása nem megoldás: komplex, munkaerőpiaci integrációt támogató, rugalmas képzési rendszerre lenne szükség.²³⁴ A 2020-as szakképzési reform ezt a célt szolgálja, egyes oktatás-kutató szakemberek szerint azonban nem egyértelműen pozitív irányban befolyásolja a hátrányos helyzetű tanulók sikeres társadalmi- és munkaerőpiaci integrációját.²³⁵

A tanárképzésben a tanári hivatásra felkészítő általános pedagógiai és pszichológiai kurzusok között nincs olyan, ami kifejezetten a menekült (vagy akár külföldi) gyerekek oktatására készítene fel. Általánosságban a multikulturális nevelés vagy az inkluzivitás, integráció témájában is nagyon kevés az elérhető kurzus. Az is esetleges, hogy a már „terepen” dolgozó pedagógusok számára elérhető-e menekültspecifikus módszertani képzés.

Összegzésként: a magyar állampolgárokkal azonos státusz, az oktatás-nevelés terén biztosított jogegyenlőség látszólag előnyös helyzetet teremt a nemzetközi védelemben részesített gyerekek számára, és biztosítja a sikeres iskolai integrációt. Azonban harmadik országbeli állampolgárok és menekültek integrációját mérő indikátorrendszerek (MIPEX, NIEM) adatai is alátámasztják, hogy Magyarország az oktatásügy terén alapvető strukturális hiányosságokat mutat mind a jogszabályi környezet, mind pedig a mainstream és speciálisan célzott intézkedések és szakpolitikák terén.

Az azonos feltételek biztosítása semmiképp sem elégséges: bár jogilag lehetővé teszi a részvételt, de ahhoz, hogy az érintett gyerekek, fiatalok élni tudjanak a jogaikkal, célzott támogatásra lenne szükség szakpolitikai és mikroszinten is. Ez teljes mértékben hiányzik. A jogegyenlőség sok esetben nem jelent valódi hozzáférést, a valódi részvétel lehetőségét.

233 Lásd Faludi Julianna és Lakatos Zsombor elemzését ugyanebben a kötetben.

234 www.ofi.oh.gov.hu/sites/default/files/attachments/hany_eves_korig_tartson.pdf

235 www.net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1900080.tv Kritika például itt: Ercse Krisztina – Radó Péter: A magyar közoktatásban zajló privatizáció és annak hatásai. *Iskolakultúra*, Vol. 29, 2019/7, 8–49. www.researchgate.net/publication/337874070_Ercse_Kriszta_-_Rado_Peter_A_magyar_kozoktatásban_zajlo_privatizacio_es_anna_hataasai

3. Támogató iskola – a menekült tanulók oktatási szükségletei Magyarországon

Ebben a részben összefoglaljuk, hogy a menekült tanulóknak milyen speciális szükségleteik vannak a nevelés-oktatás területén. Mindezt a magyar helyzetből kiindulva vizsgáljuk, tehát azt fejtjük ki, hogy az érintett gyermekek élethelyzetükből adódóan univerzális, de a helyi oktatás szempontjából speciális szükségletei miképpen jelennek meg a magyar oktatási rendszerben.

A menekült gyerekek számára rendkívül fontos, hogy a menekülés során (tehát a befogadó országban való letelepedés előtt is) folyamatosan, a lehető legnagyobb mértékben részesüljenek oktatásban: a bizonytalan, lelkiileg megterhelő időszakokban (befogadó állomásokon, ideiglenes szálláshelyeken) az „iskola” – legyen szó akár nem-formális oktatásról – elfoglaltságot, napi rutint, ezáltal biztonságot jelent számukra. Magyarországon az elmúlt évtizedben sokat változott és folyamatosan változik, hogy mennyi időt és milyen körülmények között töltenek gyerekek kérelmezőként a befogadó állomásokon. A kérelmezés időszakában a magyar oktatási rendszerbe való integrációnál fontosabb prioritás, hogy a gyerekek az életkoruknak megfelelő fejlesztést kapjanak, és (amennyiben a státuszszerezés és letelepedés valódi opció) releváns ismereteket szerezhessenek Magyarországról, a befogadó ország kultúrájáról, mindennapjairól, a leendő oktatási célokat is figyelembe véve. Ideális esetben ebben az időszakban a gyerekek anyanyelvükön is hozzáférnek az oktatáshoz (azaz a strukturált, oktatási-nevelési célú foglalkozásokhoz). Vannak olyan gyerekek is, akik a hosszú úton levés, illetve a kibocsátó országbeli élethelyzetük miatt egyáltalán nem részesültek előzőleg oktatásban. Nekik az iskolára való felkészítés, a tanulás tanítása és a keretekre való ráhangolódás támogatása elengedhetetlenül fontos²³⁶.

A státusz megszerzése után a gyerekek Magyarországon tankötelessé válnak. Nagyon fontos lenne, hogy az oktatáshoz való hozzáférés azonnal biztosított legyen számukra. Hosszú távon azonban az is fontos szükséglet, hogy a sérülékeny, bizonytalan élethelyzetben lévő gyerekek számára az iskola biztos pont legyen, ne kelljen sok intézményváltást átélniük. Ezért szükséges, hogy a szülők időben releváns és elegendő információhoz jussanak a magyar oktatási rendszerre és az intézményekre vonatkozóan, hogy az iskolaválasztás a gyerekek és a család szükségleteit leginkább figyelembe véve

236 2015 óta a Menedék Egyesület a befogadó állomásokon, illetve Fóton, a Károlyi István Gyermekközpontban valósít meg iskolai előintegrációs, stabilizáló foglalkozásokat, az elmúlt években a Jezsuita Menekültszolgálattal együttműködésben

történhessen. Az iskolai beiratkozás számos nehézséget tartogat a menekült családok számára. Fontos volna, hogy a sok adminisztratív feladattal járó beiratkozási folyamatban a magyarul nem értő és sokszor alapjaiban más iskolarendszerből (vagy éppen teljesen tapasztalatlanul) érkezők számára is átlátható és érthető legyen a folyamat, és segítséget kapjanak a rendszer és a tennivalók megértéséhez.

Ahhoz, hogy a menekült gyerekek szükségleteiknek és képességeiknek megfelelő oktatásban részesüljenek, fontos, hogy az őket tanító pedagógusok reális és pontos képpel rendelkezzenek a kompetenciáikról, képességeikről, esetleg sajátos nevelési igényeikről. A magyar oktatási rendszerben belépésként az iskolaérettségi vizsgálat, szükség esetén pedig a sajátos nevelési igényekre vonatkozó, a szakszolgáltatokon, szakembereken keresztül megvalósuló vizsgálatok adhatnak iránymutatást. A menekült gyerekek esetében ezek a vizsgálatok egyáltalán nem, vagy csak nagyon ad hoc módon hozzáférhetőek. Hasonlóképpen az előzetes tanulmányok, az iskolai életút feltérképezése is elmarad a legtöbb esetben. Rendkívül fontos volna, hogy a menekült gyerekek is hozzáférhessenek ezekhez a felmérésekhez, hiszen a képességeik, szükségleteik figyelembevétele csak így valósítható meg.

A menekült gyerekek számára az lenne ideális, ha az iskolában az életkoruknak megfelelő osztályba sorolnák őket, és a nyelvi akadályokból fakadó, valamint egyéb hátrányokat célzott pedagógiai válaszokkal (magyar mint idegen nyelv – MID, egyéni tanulás segítés stb.), és ne „visszasorolással” kompenzálják. Magyarországon a mai napig bevett gyakorlat, hogy a magyarul nem vagy alig beszélő gyerekeket 1-2 osztállyal lejjebb sorolják – ami egyáltalán nem ad valós és releváns pedagógiai választ, ellenben további nehézségek, sérülések oka lehet: az amúgy is sok szempontból megtapasztalt „kivülállóság” érzését tovább növeli a gyermekekben, és nehezíti az integrációt.

A magyar mint idegen nyelv fejlesztése elengedhetetlen a sikeres integráció szempontjából. A nyelvi akadályokat gyakran az érintettek és a pedagógusok is a legnagyobb nehézségként élik meg. Sokszor felmerülő igény a pedagógusokban a (főleg szegregált módon megvalósítható) „nyelvi felkészítő év/ osztály” stb. megvalósítása. Magyarországon a MID tanárok jelenléte még a nagyobb számban magyarul nem beszélő tanulókat fogadó iskolákban sem általános (sőt, inkább ritka), az intézményvezetők számára adminisztratív szempontból (is) nehezen megoldható az alkalmazásuk. Rendkívül lényeges volna a MID tanítás rendszerének szakpolitikai szinten való kidolgozása, hogy a MID fejlesztés egyéni szinten elérhető legyen az érintett tanulóknak.

A menekült gyerekek sikeres iskolai útja szempontjából nagyon fontos, hogy a speciális élethelyzetükre és egyéni szükségleteikre épített differenciált oktatásban, tanulássegítésben részesüljenek, differenciált követelményrendszernek kelljen megfelelniük, és az értékelésük is ennek megfelelően történjen. Ez teljesen magától értetődőnek tűnik, mégis nagyon sok esetben tapasztaljuk azt, hogy ezek a gyerekek ott ülnek az órákon, ugyanazt hallgatják minden egyéni támogatás nélkül, ugyanazt a dolgot (nem) írják meg, és ugyanazt a bizonyítványt kapják, mint a társaik. Mivel egy osztály vagy tanulócsoporthoz mindig heterogén összetételű (még ha nyelvi, nemzetiségi szempontból homogén is lehet, a tanulók egyéni képességei, családi és társadalmi hátterük, személyiségük és sok más tényező alapján minden csoportban megjelenik valamiféle sokszínűség), a differenciált oktatás megvalósítása mindenképpen kívánatos. Minden egyes gyermek fejlődése akkor optimális, ha egyéni szükségleteit és képességeit figyelembe véve zajlik az oktatása. Egy ilyen pedagógiai elven és módszertanon alapuló oktatás könnyebben integrál speciálisabb szükségletű tanulókat, így a többségi tanulók javát is ez szolgálja. Az ennek megfelelő gyakorlat könyvfejezetünk fő állítása szerint a tanárok, intézmények, intézményvezetők egyéni, ad hoc módon kialakított gyakorlataitól függ, pedig a menekült tanulók oktatási szükségleteit tekintve rendkívül lényeges lenne, hogy az intézményvezetők és a pedagógusok az egyéni tanulástámogatás, számonkérés és értékelés rendszerére vonatkozóan szakpolitikai szinten kidolgozott, világos iránymutatást és eszközöket kapjanak a kezükbe.

A menekült gyerekek számára nagyon fontos egyrészt a saját nyelvükkel és kultúrájukkal való kapcsolat megőrzése, másrészt a befogadó ország szokásainak, kultúrájának mélyebb megismerése. Mindkét világ nagyon erősen hat a gyerekekre (sokszor konfliktusokat is okozva bennük), identitáskeresésük, identitás-fejlődésük támogató közege lehet az iskola. Fontos, hogy az iskola megteremtse a lehetőséget (akár a nem-formális oktatás keretein belül) az anyanyelvi fejlődésre, a saját kultúra megélésére, illetve a befogadó ország kultúrájának megismerésére.

A menekült tanulók számára a későbbi életkilátásaik és a sikeres társadalmi integráció szempontjából elengedhetetlen, hogy az alapfokú oktatásban való részvételen kívül a középfokú és felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés is biztosítva legyen számukra. Ahogy fentebb már említettük, a középiskolába, valamint a felsőfokú oktatásba való bejutás nagy nehézséget okoz számukra Magyarországon. A menekült tanulók sikeres iskolai integrációjának fontos eleme az iskola és a család viszonya, a szülőkkel való kommunikáció. Ezt a nyelvi akadályok és a kulturális különbségek nehezítik. Fontos, hogy

a családok az iskolában egy biztonságos, befogadó közegre találjanak, a szülőknek lehetőségük legyen aktívan részt venni gyermekük iskolai ügyeiben, és a pedagógusok és szülők meg tudjanak beszélni minden, a tanulót érintő fontos kérdést. Az iskola a menekült gyerekek, fiatalok (és ezáltal a családok) egyik első számú integrációs közege. A sikeres iskolai integrációt nagyban meghatározza, hogy milyen iskolai közegbe, közösségbe érkezik meg az érintett.

A menekült gyerekek oktatási szempontból egyik legkiszolgáltatottabb csoportját alkotják azok, akik szüleiktől elszakítva kényszerülnek Magyarországon tartózkodni. Jellemzően már nem tanköteles korúak, sokszor rá vannak kényszerítve arra, hogy munkát vállaljanak. A menekült fiatalok a legtöbb esetben csak akkor tudnak utógondozottként támogatást kapni, ha tanulnak. Így az iskolábajárás motivációja leggyakrabban pusztán az iskolalátogatási igazolás megszerzésére korlátozódik. Több iskola volt, amely – civil vagy egyháziszervezettel együttműködve – felvállalta a szakellátásba került menekült gyerekek iskolai integrációjának támogatását. 2008-tól kezdődően néhány éven keresztül pályázati forrásból támogatott projektek keretében volt motiváció, plusz erőforrás és szakmai támogatás is ahhoz, hogy feladatukat innovatívan végezzék. Az elmúlt évek során egyre kevesebb az olyan intézmény/szakember, aki a szűkülő lehetőségek mellett extra energiát fektetne a menekült fiatalok tanulmányainak támogatásába. Egyes iskolák pusztán azért fogadnak menekült diákokat, mert így nő a normatíva és a létszám biztosítja a fennmaradásukat.

A migrációval kapcsolatos társadalmi tudatosság növelése, az „érzékenyítés”, a multikulturális oktatás elemei a többségi társadalom tanulói számára is nagyon fontosak és hasznosak. Olyan ismeretekhez jutnak és olyan kompetenciákat sajátítanak el ezáltal, amelyekkel értőn boldogulhatnak egy-egy interkulturális helyzetben, sikeresebben teljesíthetnek multikulturális környezetben, képesekké válhatnak arra, hogy kritikusan vizsgálják szűkebb-tágabb társadalmi környezetüket. Ha pedig menekült gyerek érkezik a közösségbe, osztályba, akkor a befogadó csoport felkészítése különösen fontos lehet. A társadalmi integráció és a valós esélyegyenlőség szempontjából elengedhetetlenek azok a programok, amelyek célzottan támogatják a reflexív gondolkodást, csökkentik az előítéleteket és tudatosítják a potenciálisan interkulturális konfliktust szülő helyzeteket. Végül, de nem utolsósorban a felkészült, kompetens, érzékeny és támogató pedagógusok munkája a kulcsa a gyerekek sikeres integrációjának. A pedagógusképzés, továbbképzés, a tanárok támogatása és megbecsülése nélkül a sikeres integráció nehezen megvalósítható.

4. Innovatív iskola - jó gyakorlatok helyi szinten

Szakpolitikai szabályozás, továbbá egységes interkulturális nevelési-oktatási célok hiányában a menekült gyerekek és tanulók integrációjának elősegítésére az érintett nevelési-oktatási intézményekben, valamint civil és egyházi szervezetek célzott programjaiban alakultak ki jó gyakorlatok. Az elmúlt időszakban – kormányzati intézkedések eredményeként – több menekült élethelyzetű családot részesítettek védelemben. A velük foglalkozó segítő szervezethez közeli vagy azzal kapcsolatban lévő iskolákban hirtelen megnőtt a külföldi gyerekek száma. Az említett civil és egyházi szervezetek fő profiljukként a bevándorlók/menekültek integrációjának támogatását tűzték ki célul, ennek fontos szelete az oktatási integráció támogatása. Sok esetben ennek mentén találták meg egymást a programokat megvalósító civil/egyházi szervezetek és a tanulókat fogadó oktatási intézmények.

A jó gyakorlatok kialakulását, megszilárdulását, szakmai fejlesztését az is megnehezíti, hogy a legtöbb magyarországi intézményben a külföldi tanulók rendkívül kis számban vannak jelen: valamennyi nevelési-oktatási szint esetében a számarányuk körülbelül 1%, a nemzetközi védelemben részesülők jelenléte pedig ennek is csak töredéke.

Azok az intézmények, ahol kialakultak jó gyakorlatok, általában egyaránt fogadnak menekült és más migráns tanulókat, és leginkább azokon a területeken alakítottak ki integrációs gyakorlatokat, melyekben a szükségletek hasonlóak. Kifejezetten a menekült gyerekek speciális szükségleteire reagáló programokat leginkább civil és egyházi szervezetek valósítanak meg, sok esetben szoros partnerségben óvodákkal és iskolákkal. Az intézmények vállaltan a nevelési profiljuk részévé teszik az integrációs célokat, és hosszú távon fenntartják (projekt támogatásokkal, illetve azok nélkül is) ezeknek a működtetését.²³⁷

Ahogy a helyzetképből is látszik, a külföldi tanulók oktatásával, nevelésével foglalkozó iskolák és a pedagógusok nem kapnak sem anyagi, humán erőforrásbeli, sem pedig módszertani támogatást az iskolafenntartótól, illetve a felelős szakminisztériumtól. Ennek ellenére ki tudtak fejleszteni számos olyan módszert, gyakorlatot, amellyel sikeresen tudják támogatni a külföldi (köztük a nemzetközi védelmet élvező) tanulók iskolai integrációját. Ezek a gyakorlatok részben korábbi támogatási programok fennmaradó

²³⁷ Például az Erzsébetvárosi Magyar-Angol Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola (Dobsuli), Kőbányai Bem József Általános iskola, BMSZC Than Károly Ökoiskola és Gimnázium

eredményeként, részben nemzetközi és hazai projektszintű módszertani és képzési projektek eredményeként, részben pedig tapasztalati alapú saját fejlesztésként jöttek létre.

A kialakult gyakorlatok, programok azonban ad hoc jellegűek, fragmentáltak, egy-egy fontos szükséglet kielégítésére reagálnak, ritkán holisztikus szemléletűek. Ezt erősíti, hogy főleg pályázati forrásokból, projektalapon valósulnak meg, így hosszú távon nehezen tervezhetők és fenntarthatók, és sok esetben a valós szükségleteket és fejlesztési irányokat felülírják a támogatási célokban megfogalmazott elvárások és indikátorok. Mégis, ezek a programok, jó gyakorlatok sokszor valós segítséget nyújtanak a menekült gyerekek integrációjában, iskolai előmenetelükben.

Tartalmát tekintve a legtöbb jó gyakorlat közvetlenül a menekült gyerekek egyéni fejlesztésére, illetve tanulási támogatására irányul. Ezen belül is középpontban van a magyar mint idegen nyelv oktatásának fejlesztése, egyéni mentorálás, tanulássegítés. Ezek a programok sokszor kiegészülnek szociális munkával, és hangsúlyt fektetnek a család és az oktatási intézmény közötti kommunikáció támogatására. Sok támogatási program irányul a pedagógusok, szakemberek fejlesztésére. Ezek középpontjában általában képzések, szakmai fórumok állnak, melyek célja a szemléletformálás, illetve a módszertani segítségnyújtás. A „befogadó közeg” (vagyis a többi gyerek, szülő) társadalmi tudatosságának növelésére irányuló programok száma azonban elenyésző. Ez sajnos arra utal, hogy az integrációs folyamat kétirányúsága sérült, a felelősség a menekült családokat terheli. Az interkulturális pedagógia egyértelmű előnyei, amelyek ugyanúgy vonatkoznak a kisebbségi, mint a többségi részvevőkre, így nem tudnak megnyilvánulni a magyar oktatási közegben.

A támogatási programok nagy része európai uniós forrásokból valósult meg (EIA, EMA Európai Integrációs Alap, Európai Menekültügyi Alap, MMIA – Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap), ezekből azonban oktatási célokra a 2015-ös „migránsválságot” követő átcsoportosítások után nem juttatott a magyar állam.²³⁸ Ezen kívül elenyésző mértékben vannak jelen egyéb (nemzetközi vagy állami) támogatási programok. Jelenleg az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága támogat ilyen jellegű programot Magyarországon: a Menedék Egyesület nyújt komplex iskolai integrációt támogató szolgáltatást, önkéntesek tantárgyi korrepetálást végeznek, pszichés támogatást kaphatnak gyerekek,

238 Részletesebb bemutatása a projekteknek itt: Lakatos Zsombor – Pataki Nikolett: Hogyan tovább? Migráns háttérű fiatalok köznevelési-oktatási integrációja. *Educatio*, Vol. 26, 2017/3, 352–364. Az ICCR-Budapest Nemzetközi Összehasonlító Kutatásokat Támogató Alapítványa 2007 és 2014 között az Európai Integrációs Alap, valamint az Európai Migrációs Alap támogatásában megvalósult iskolai integrációt támogató projektek ex-post értékelése (kutatási beszámoló). www.real.mtak.hu/81109/1/EDU_2017.3.3_Lakatos___Pataki_Hogyan_tovabb_u.pdf

életkor szerinti gyerekklubok valósulnak meg, az iskolákban pedig társadalmi tudatosságot növelő programok zajlanak. Interkulturális közvetítők dolgoznak azon, hogy áthidalják a kulturális szakadékokat. A Jezsuita Menekültszolgálat munkatársai magyar nyelvi oktatást és szociális támogatást nyújtanak, az Evangélikus Diakónia Integrációs Szolgálat és a Református Missziói Központ Menekültmissziójából alakult Kalunba Szociális Szolgáltató Nonprofit Kft. valósít meg oktatási integrációs célokat. Az említettek mellett elszórva találunk – főként ERASMUS+ – projekteket, amelyeket több esetben nem kifejezetten menekült célcsoportra szakosodott szervezetek valósítanak meg. Mivel ezeknek a szervezeteknek egy része nehezen fér hozzá a célcsoporthoz, a legtöbb esetben igénybe veszik a tapasztalt segítő szervezetek segítségét.

A 2015-ös menekülteket támogató civil összefogás eredményeként létrejöttek olyan segítő közösségek, melyek a mai napig aktív, laikus segítséget nyújtanak rászorulóknak.²³⁹

A nemzetközi védelemben részesülő gyerekek és tanulók nevelési-oktatási integrációját segítő jó gyakorlatokat a továbbiakban a megvalósító intézményeken keresztül mutatjuk be, szakértői tapasztalataink mellé segítségül hívva több olyan tanulmányt, amely részletesen tárgyalja a témát.²⁴⁰

A nevelési, oktatási intézmények integrációs gyakorlatát alapvetően meghatározza, hogy milyen létszámban vannak jelen külföldi tanulók. Magyarországon a külföldi (ezen belül pedig a nemzetközi védelemben részesített) tanulók aránya a közoktatásban nagyon alacsony. (A 2018/2019-es tanévben a menedékjogot kérő és menekült gyermekek száma az óvodában: 30, az általános iskolában: 52, a középiskolában: 84.) Ebből is látszik, hogy országos szinten milyen kevés intézmény érintett egyáltalán ezen a területen.

5. „Menekültbarát” iskola - intézmények, ahol nagyobb számban vannak jelen külföldi tanulók

Vannak olyan iskolák, amelyek hagyományosan „menekültbarátnak” tekinthetők. Abban, hogy miért vált egy iskola menekülteket befogadó iskolává Magyarországon, több dolog is szerepet játszhat. Az egyik meghatározó tényező az elhelyezkedés. Magyarországon

239 Például a Segítsünk Együtt a Menekülteknek elnevezésű informális, Facebookon alakult csoport, vagy a Szent Egyed Közösség.

240 László Zsuzsa (szerk.): „Tehát egymástól tanulni nagyon-nagyon sok mindent lehet.” *Hazai és európai jó gyakorlatok az interkulturális pedagógia és a migráns gyerekek integrációja terén*, Budapest, Menedék Egyesület, 2013. www.tudastar.menedek.hu/sites/default/files/hazai_es_europai_jo_gyakorlatok_az_interkulturális_pedagogia_es_a_migráns_gyerekek_integracioja_teru-leten_tanulmany_2013_0.pdf; Lakatos Zsombor – Pataki Nikolett: i. m.

a menekültek nagy többsége a nagyobb városokban, azon belül is leginkább Budapesten telepedik le. Budapesten pedig kirajzolódnak azok a környékek, kerületek, ahol ezek az emberek laknak és élnek. Így vált egy-egy iskola nagyobb számban menekülteket fogadó iskolává. A menekült családok esetében gyakori, hogy a gyerekeiket a körzeti iskolába íratják be. Mivel ezek a családok gyakran ugyanazon az (elszegényedett, nehézségekkel küzdő) környéken találnak lakhatást, a gyerekek is ugyanabba az iskolába kerülnek. Ezután más menekült családok is szívesebben íratják a gyermeküket olyan iskolába, ahol már vannak jelen menekült gyerekek – hiszen ez már „bejáratott úttá válik”, a családtól információt, segítséget kapnak az eligazodásban. Ezekkel az intézményekkel pedig jó eséllyel indul el a civil vagy egyházi szervezetek együttműködése. Bizonyos migráns közösségek munkaerőpiaci okokból telepednek meg egy jól körülhatárolható környéken, kerületben. Budapesten a kínai és vietnami közösség nagy része a nyolcadik és tizedik kerület határán található piacok miatt él ezen a városrészen. Több tizedik kerületi óvodában és iskolában is megjelennek a kínai és a vietnami gyerekek. Amikor egy iskolában jól érzékelhető a befogadó attitűd, a migráns gyerekekkel sok szempontból hasonló szükségletekkel rendelkező menekült tanulók is megjelennek az iskolákban. Amikor a földrajzi elhelyezkedésből adódó „körzetesség” mellett megjelenik valamiféle tudatos intézményválasztás, akkor a migráns és menekült családok a két tanítási nyelvű (általában angol-magyar) iskolákat részesítik előnyben. A gyerekek egy részének van valamilyen mértékű angol nyelvismerete, és az angol nyelven tanulás lehetőségét amúgy is előnyösnek találják, valamint azt feltételezik, hogy mivel az angol nyelvű tanórák a magyar gyerekek számára is idegen nyelvűek, kevésbé okoznak problémát gyermekeik számára a nyelvi akadályok. Egészen speciális a helyzete azoknak a körzeti általános iskoláknak, ahol egy véletlen körülmény következtében hirtelen a „semmitől” jelennek meg nagy létszámban menekült gyerekek. Ilyen például a menekülteket is fogadó családok átmeneti otthonának körzeti iskolája, vagy (korábban, amikor a befogadó állomásokon hosszabb ideig, a státusz megszerzését követően is maradhattak a családok) a befogadó állomások körzeti iskolája. A sokszor teljes mértékben felkészületlen és tapasztalatlan iskolák számára olyan mértékű szakmai terhelés a nagy létszámban megjelenő menekült gyerekek integrálása, hogy az általunk ismert egynéhány példa esetében sajnos az volt a jellemző, hogy az iskolák nem tudtak megbirkózni a feladattal, és hárították azt (egyszerűen nem fogadták, vagy magántanulósították a diákokat).

A középiskolák esetében (mivel a fent ismertetett okokból ide kevésbé ad hoc módon és „könnyen” kerülnek be a menekült tanulók) látunk példát a tudatosan épített

„migráns-befogadó” iskola profilra. Egy iskola több okból dönthet emellett: például nagy szüksége van a tanulói létszám növelésére / fenntartására a fennmaradás érdekében, vagy akár egy speciális helyzetre reagálva fejleszti ezt a profilt. Ezek az iskolák aztán folyamatosan fejlődnek szakmailag, a pályázati lehetőségeket és a civil / egyházi együttműködési lehetőségeket is kihasználva.

Bár a kis létszámú magyarországi menekültcsoportok nagyobb része Budapesten él, néhány vidéki városban is találunk olyan iskolát, ahol nagyobb létszámban vannak jelen menekült és más migráns tanulók. A Menedék Egyesület nemrégén épített kapcsolatot egy vidéki kisváros általános iskolájával, ahová egyetlen család hat menekült gyermeke került be. Az intézmény vállalva a szakmai kihívást, együttműködést kezdeményezett. Azóta több külföldi munkavállaló gyermeke is megjelent az iskolában, és már regionális szinten tekintenek az intézményre úgy, mint migráns tanulókat befogadó intézményre. Mindezek a példák alátámasztják fő állításunkat, mely szerint esetleges módon, helyi szinten alakul ki a menekült tanulókkal való szakmai munka terepe.

Azokban az óvodákban és iskolákban, ahol nagyobb számban vannak jelen külföldi/ menekült tanulók, kialakultak olyan jó gyakorlatok, amelyek segítik az integrációt.²⁴¹ Jól ismerik a beiratkozás, beiskolázás adminisztratív feltételeit és menetét, ebben segíteni tudják a családokat. Sok esetben idegen nyelven is elérhetőek a tájékoztató anyagok. Az intézmény körül kialakult kapcsolati hálóban az érintettek számára könnyebb a tájékozódás. Az általános iskolákban kialakult valamiféle gyakorlat a korábbi tanulmányok figyelembevételére – sok esetben ez a bizonyítványok elfogadását (illetve menekültek esetében éppen az ettől való eltekintést) jelenti, és kevésbé a valós szintfelmérést, a képességek és kompetenciák feltérképezését. Szintén kialakult az osztályba sorolás pedagógiai módszertana, esetenként követve az életkor alapján történő osztályba sorolás gyakorlatát (bár sajnos továbbra is előfordul az alacsonyabb osztályba irányítás).²⁴² A középiskolákba való bekerülés már kevésbé zökkenőmentes, így civil szervezetek vállalták fel a felvételig való felkészítést. A befogadó középiskolák vezetői saját hatáskörben dönthetnek a diákok felvételéről (év közben felvételi nélkül is vehetnek fel diákokat, vagy az írásbeli eredmények mellett/helyett szóbeli vizsgáztatás alapján), amivel a támogató középiskolák vezetői élnek is.

241 Például Kőbányai Mocorgó Óvoda, Bem József Általános Iskola, Erzsébetvárosi Magyar-Angol Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola, Semmelweis Egyetem Bókay János Szakgimnáziuma, Dr. Mező Ferenc Általános Iskola

242 Egy középiskola igazgatójának és a Menedék Egyesület iskolai integrációval foglalkozó szakembereinek információi alapján; www.migransoktatas.hu

Minden iskolaszinten és az óvodában is jellemző, hogy van gyakorlata a szülőkkel való kommunikációnak. Mivel ennek támogatására a civil szervezetek is nagy hangsúlyt fektetnek, interkulturális közvetítő szakemberek delegálásával segítik a szülők és a pedagógusok közötti kommunikációt, illetve olyan kapcsolati háló alakul ki, ami segíteni tudja az új családokat. Még mindig jellemző gyakorlat azonban, hogy maguk a tanulók (vagy testvéreik, más gyerekek) fordítanak, ami sokszor nehézséget jelent. Bár a legtöbb intézmény felismeri, hogy a gyerekek tolmácsként való használata sem a gyerek személyiségfejlődését, sem az egészséges szülő-gyerek kapcsolatot nem támogatja, mégis sokszor erre a megoldásra kényszerülnek a pedagógusok és a szülők is. A nyelvi akadályok leküzdésén túl (vagy azokkal együtt) az ilyen intézményben dolgozó pedagógusok nyitottabbak, magabiztosabbak a szülőkkel való kommunikációban, és kevésbé fordul elő, hogy az ismeretlentől való félelem miatt nem jön létre kapcsolat.

A nyelvi akadályok eltérő módon jelennek meg különböző életkorban és intézményi szinteken. Az érintett óvodákban a pedagógusok hangsúlyozzák és gyakorolják a nem verbális tevékenységek (kézműves alkotás, játék, zene stb.) integráló szerepét, valamint törekednek arra, hogy a menekült gyerekek magyar társaikkal együtt játszva sajátítsák el a nyelvet. Az általános iskolában, főleg az alsó tagozaton még kevésbé okoz nehézséget a magyar nyelv hiánya, sőt, gyakran a magyar mint idegen nyelv (MID) tanár is jelen van az intézményben. Ha ez nem is mindig valósul meg, az egyéni segítség szinte mindenhol jellemző, ahogyan az is, hogy a pedagógusok kialakították a magyarul még nem (jól) beszélő tanulók számára a differenciált követelmények és értékelések rendszerét. Felső tagozaton és főleg a középiskolákban a magyar nyelv hiánya nagyobb nehézséget okoz. Magyar mint idegen nyelv tanárok a nagyobb létszámban külföldi tanulókat fogadó iskolákban azért általában jelen vannak: látunk példát arra is, hogy a MID órarendbe építve elérhető a diákok számára (például magyar irodalom tantárgy helyett, vagy csoportos különórakon), és a tanulók integráltan vehetnek részt az oktatásban. Arra is van példa azonban, hogy egy menekülteket fogadó nyelvi előkészítő osztály a későbbiekben is szegregált marad az iskolán belül.

A külföldieket fogadó iskolákban többnyire ad hoc módon alakulnak ki a differenciált követelmények, a tanulás támogatása, illetve az értékelés. Jellemző az egyéni támogatás, segítség a tantárgyi felzárkózásban, akár saját készítésű segédanyagok, óravázlatok által. Ezek a gyakorlatok esetlegesek, sokszor egy iskolán belül sem egységesek, mivel általánosan elfogadott módszer híján a pedagógusok egyéni felelősségén/kompetenciáján múlik, hogy miként közelítik meg a kérdést.

A közösségbe fogadás, a tanulók, családok befogadása is tudatosabban zajlik ezekben az intézményekben. Nagyon sokat jelent, hogy az óvoda, iskola közössége számára nem ismeretlen, sőt, evidencia a más nyelvű és kultúrájú gyerekek jelenléte. Bár a kulturális különbözőségekből adódó konfliktusok kezelése sok esetben még nem működik igazán jól, mégis van egy kollektív nyitottság, tapasztalat, illetve születnek jó gyakorlatok. Jellemző a többségi gyerekek felkészítése, társadalmi tudatosságuk növelése is. Sok esetben megjelenik a menekült tanuló saját kultúrájának megismerésére való igény, törekvés (például ünnepek, szokások), de ez gyakran marad meg az egzotizáló gyakorlatok szintjén, azaz sokszor az iskolai hétköznapiaktól, szokásoktól teljesen elkülönülve, egy külön esemény vagy kiselőadás szintjén „kerülnek bemutatásra” más kultúrák. A menekült gyerekek kultúrájának bemutatása ideális esetben a hétköznapi életbe, szokásokba, gyakorlatba beépülve történik, azaz minden ünnepre, közös eseményre, vagy bármelyik tanóra bármilyen témájára vonatkozóan ki lehet tekinteni, meg lehet mutatni a különbségeket, megismerni a másik kultúra jegyeit, melyek így organikusan beépülnek, és ezáltal a sokszínűség is természetessé válik.

Ezek az intézmények aktívan működnek együtt a menekülteket támogató civil és egyházi szervezetekkel, valamint sikeresen pályáznak támogatási programokra, ezzel is fejlesztve szakmai gyakorlatukat és erőforrásaikat.

6. „Hárító” iskola - intézmények, ahol kisebb számban, vagy egyáltalán nincsenek jelen külföldi tanulók

Azokban az iskolákban, ahová kevés menekült gyerek jár, gyakran egyáltalán nem tematizálódik a kérdés. Ezekre a helyzetekre inkább jellemző a „hideg integráció”²⁴³ stratégiája, ennek során a pedagógus attitűdje az, hogy „ez a gyerek is csak gyerek, majd ráragad a tudás”. Esetenként ez a stratégia beválhat (ez nagyban függ a családok hátterétől, illetve a tanulók egyéni tulajdonságaitól), de a segítő szervezetek tapasztalatai szerint látensnek maradhatnak a problémák. Ezekben a helyzetekben előfordulhat, hogy a menekült gyerek elszigetelődik. Előfordulhat az is, hogy egy-egy pedagógus ösztönösen vagy éppen teljesen tudatosan, szakmai érvek mentén kialakítja a fent említett jó gyakorlatok egy részét. Ez azonban nem mindig elegendő a sikeres iskolai integrációhoz.

²⁴³ A „hideg vagy spontán integráció” során a menekült gyerekek a többségi gyerekekkel együtt tanulnak, de speciális szükségleteik nincsenek feltérképezve, és nincs is tudatos pedagógiai válasz az igényeikre. Bővebben a jelenségről itt: Feischmidt Margit – Nyíri Pál (szerk.): *Nem kívánt gyerekek? Külföldi gyerekek magyar iskolákban*, Budapest, MTA Nemzeti-etnikai Kisebbségkutató Intézet – Sik Kiadó, 2006, 136.

Vannak olyan intézmények is, melyek egy speciális helyzetből adódóan (például kísérő nélküli kiskorúakat fogadó állami intézmény körzetes iskolája, vagy menekülteket fogadó családok átmeneti otthonának körzetes iskolája) nagyobb számú menedékkérő vagy menekült gyermek, tanuló fogadására lettek volna hivatottak, ezt azonban nem, vagy csak részben teljesítették. Ezekre az iskolákra jellemző, hogy (az amúgy valóban nagy szakmai kihívást jelentő helyzetben) nem kaptak semmilyen állami támogatást, és ennek hiányában nem tudtak megfelelni a szakmai kihívásoknak. Nem vették fel, vagy magántanulósították a menekült gyerekeket (vagy egy részüket), ami az iskolai integráció ellehetetlenítését jelenti.²⁴⁴

7. Online iskola – a menekült gyerekek oktatási helyzete a koronavírus-járvány idején

A koronavírus-járvány sokkhatásként érte az oktatási rendszert, a pedagógusokat, szülőket és a gyerekeket egyaránt. Bár az elmúlt években számos, a köznevelési rendszert és ezen belül a digitalizációt érintő fejlesztésről hallottunk, az online térbe való áttérés korántsem volt akadálymentes.

A tapasztalat az volt, hogy a tanulók egy jelentős része nem tudott bekapcsolódni a távolléti oktatásba.²⁴⁵ Az okok sokfélék voltak: nem álltak rendelkezésre megfelelő digitális eszközök (esetenként a pedagógusok számára sem), és mivel a szülők a gyerekekkel egy időben kényszerültek otthoni munkavégzésre, a fizikai tér (tanuláshoz és munkához szükséges nyugodt környezet) sok esetben nem volt megfelelő. Problémát okozott továbbá a megfelelő internetkapcsolat hiánya is, és sok esetben az érintett gyerekek és szüleik, illetve a pedagógusok digitális kompetenciái sem voltak elegendőek,²⁴⁶ továbbá a diákok egynegyede szüleikkel együtt használt digitális eszközt. A kötelezően és ellenőrzött módon használandó KRÉTA felület sem volt alkalmas a tanulók hatékony támogatására és a tananyag kreatív és élményszerű átadására. Azok a pedagógusok vették könnyebben az akadályokat, akik sokféle tanulás-tanítási eszközzel rendelkeztek.

²⁴⁴ A menekülteket befogadó intézmények létrehozásakor nem fordítottak kellő figyelmet a helyi lakosság tájékoztatására, például Vámoszabadi, Debrecen esete. Valószínű, hogy csökkenthető lenne az ellenállás, ha a lakosság bevonásával történe meg az elhelyezés.

²⁴⁵ www.kti.krtk.hu/koronavirus/hany-diakhoz-nem-jut-el-az-online-tavoktatasi/12769/?fbclid=IwAR3If0vjr19HvR8nhUu4qkRA-BI6nXMAkbRv0J4MIUv5QIVFp68ynDETqZl4
Osváth –Papp Z. 2020; Szülői összefogás–AHang 2020.

²⁴⁶ Az Educatio folyóirat tematikus száma részletesen foglalkozik a kérdéssel:
www.akjournals.com/view/journals/2063/30/1/2063.30.issue-1.xml

Elmondható, hogy a motiválás, teljesítményértékelés és a visszajelzés sem volt hatékony. A digitális átállás nehézségei leginkább a hátránnyal rendelkező diákokat, családokat sújtották.

A külföldi gyerekek online oktatási térben való boldogulását a fentiek felül még számos tényező nehezíthette. Az alsó tagozatosok nem nélkülözhatték a szülői támogatást: számos online fórum alakult a gyerekek otthoni tanításának támogatására, technikák megosztására, hiszen a többségi társadalombeli szülők számára sem volt egyértelmű, hogy milyen módszerekkel tudják segíteni gyermekeik iskolai haladását. A tapasztalatok szerint²⁴⁷ a szülők magyar nyelvi kompetenciája és felkészültsége sok esetben nem volt elegendő ahhoz, hogy a gyerekek be tudjanak kapcsolódni a tanítási órákba és el tudják készíteni a házi feladatokat. A civil segítő szervezetek felé több jelzés érkezett arról, hogy egyes gyerekekkel gyakorlatilag elvesztette a kapcsolatot a pedagógus. A menekült gyerekek támogatásával foglalkozó civil szervezetek munkatársai és önkéntesei az iskoláknál rugalmasabban tudtak reagálni a felmerülő szükségletekre és támogatni az online oktatásból kimaradó gyerekek felzárkózását. Az önkéntesek bevonása az online tanulás támogatásába hatékonyabbnak bizonyult, többen külföldről is vállaltak tanítást, korrepetálást. A problémákat esetenként nemcsak a pedagógusok, hanem az iskolai-óvodai szociális segítők is jelezték, és hatékony volt az együttműködés a nehézségek áthidalása érdekében is. Több magánszemély, civil szervezet és önkormányzati intézmény vállalta fel, hogy segít a tanuláshoz szükséges technikai eszközök beszerzésében, és az adományozók száma is jelentősen nőtt.

8. Befogadó iskola

Az alábbiakban felvázoljuk, hogy milyennek képzeljük el a menekült gyerekek szükségleteire érzékeny oktatási rendszert. Számba vesszük, hogy milyen rendszerszintű beavatkozásra lenne szükség ahhoz, hogy a jogegyenlőség tényleges hozzáférést jelenthessen. Mindezek végig-gondolása reményeink szerint iránymutató lehet a pedagógusok és az intézményvezetők számára abban, hogy – akár a jelen helyzetben – mi mindent tehetnek helyi szinten a menekült gyerekek iskolai támogatásáért. Természetesen szükség van arra is, hogy a mikro- és mezoszinten jól működő gyakorlatok egységes rendszerbe illeszkedjenek, támogatva az érintett szakemberek munkáját.

²⁴⁷ Pedagógusfórum a COVID-19 időszaka folyamán, a Menedék Egyesület szervezésében.

Ahhoz, hogy a menekült gyerekek folyamatosan (de legalábbis a lehető legnagyobb mértékben) hozzáférhessenek oktatáshoz, komplex előintegrációs oktatási programok kidolgozására van szükség. Ezt a kérelmezési időszak kezdetétől hozzáférhetővé kell tenni számukra. Ezek a programok figyelembe veszik a gyerekek pszichés állapotát és reagálnak is arra, a szükséges mértékben közvetítenek alapvető szocializációs, egészségügyi, higiénés ismereteket, felkészítenek az iskolára (nem csak a tanulásra, hanem az iskolai közösségbe való belépésre is). Már itt megkezdődik a magyar nyelvi fejlesztés, a befogadó ország kultúrájával való ismerkedés. Fontos, hogy megtörténjen a gyermekek alapszintű, de komplex (tehát az egyéni élethelyzetre is reagáló) felmérése is. Fontos, hogy akiknél lehetőség van rá, mihamarabb kerüljenek iskolába, akiknél pedig ez nem lehetséges, mihamarabb megkezdődjön a stabilizációs időszak egy iskolai előintegrációs program keretében. A programok megvalósításába (a gyerekek anyanyelvén beszélő) interkulturális közvetítők, megfelelően képzett pedagógusok bevonása szükséges.

Rendkívül fontos a menekült gyerekek számára hozzáférhető (tehát nyelvi és kulturálisan akadálymentesített), az előzetes tudás, képességek, kompetenciák, valamint az iskolaérettség és a sajátos nevelési igény felmérésére alkalmas komplex eszközrendszer kidolgozása. A tanulók előzetes tudásának felmérése figyelembe veszi a származási ország oktatási rendszerének sajátosságait és a gyermek valós iskolai előtörténetét ebben a rendszerben, valamint családi hátterét is. Meg kell, hogy történjen a komplex nyelvi szintfelmérés a gyermek első nyelvén is a magyar nyelvi ismeretek (amennyiben releváns) felmérése mellett. Mindezek célja, hogy a gyermek képességeit és készségeit a lehető legjobban tudja használni az iskolában (mind a tantárgyi fejlődés, mind a társas beilleszkedés terén), az iskola pedig kompetens és képes legyen ezek legnagyobb mértékű kihasználására.

Az egyéni szükségleteknek megfelelő stabilizációs időszak és az előintegrációs programban való részvétel után fontos, hogy az iskolaválasztás tudatosan, a szükséges információk birtokában, a család és a gyermek szükségleteit, képességeit, élethelyzetét figyelembe véve történjen. Ki kell dolgozni a beiratkozás protokollját a menekült gyerekek esetében: a speciális helyzetre, a felmerülő adminisztrációs és egyéb kérdésekre világos szakmai iránymutatás kell, hogy az iskolák rendelkezésére álljon. A menekült családok anyanyelvén elérhető információk és formanyomtatványok elkészítése szintén szükséges volna.

Az előzetes tanulmányok elfogadásáról és az életkornak megfelelő osztályba sorolásról jogszabályi szintű, egyértelmű útmutatás szükséges az oktatási és a menekültügyi sza-

bályozás összehangolása mellett (a bizonyítvány bemutatásától el lehet tekinteni stb.). A nyelvi felzárkózást célzó „lejjebb sorolás” ma is jelenlévő gyakorlat, mely nem célravezető, és a gyerekek integrációját tekintve rossz hatású. Ugyanakkor néhány érintett pedagógus szerint (az első integrált év után) az évismétlés pozitív hatású, amennyiben a családdal és a tanulóval együttműködésben meghozott döntés következménye, és nem kudarcközpontú.

A magyar mint idegen nyelv fejlesztése az (iskolai) integráció szempontjából rendkívül fontos. Szükséges a MID tanítás rendszerének kidolgozása: a menekült tanulók számára tananyagba (és órarendbe) integrálása, a MID tanárok alkalmazása pontos feltételeinek kidolgozása, ennek finanszírozása, valamint sokszínű, különböző életkornak, nyelvi szintnek megfelelő tananyag, eszköz kidolgozása és elérhetővé tétele.

Az integrált oktatásban részt vevő menekült gyerekek számára szükséges differenciált követelmény- és értékelési rendszer kidolgozása, tanuláruk segítése egyénileg, személyre szabott fejlesztési tervek alapján. A menekült gyerekek számára az egyéni fejlesztés támogatásához módszertani segítséget és fejlesztő eszközöket kell létrehozni. Ezek szakmai kidolgozása, széles körű terjesztése és a hozzájuk kapcsolódó képzések kidolgozása szükséges. Szakmai iránymutatást kell kidolgozni továbbá a menekült gyerekek egyéni értékelésének szempontjaihoz. Az értékelésüknek biztosítani kell az átláthatóságot, tehát ki kell dolgozni az értékelési szempontok egységes rendszerét.

Ki kell dolgozni a menekültek számára a középiskolai felvételi rendszerét is. Nem tartható, hogy a menekült tanulók a magyarokkal teljesen azonos felvételi vizsgát írjanak azonos elbírálás mellett, mert ez jelentősen csökkenti a továbbtanulási esélyeiket. Egy kompetencia alapú felvételi rendszer kidolgozása szükséges számukra, mely lehetőséget ad az egyéni különbségek (például magyar nyelvi szint) figyelembevételére is.

Számos szakmai ajánlás foglalkozik azzal, hogy a menekült gyerekek számára fontos a saját kultúra, valamint az anyanyelvük tanulása. Ideális esetben az iskola ennek a terepe. Olyan hálózat építése lenne fontos, melyben interkulturális közvetítők, utazó tanárok, illetve megfelelően felkészített és szakmailag kísért érintett szülők, kortárs segítők támogatják a gyerekeket a saját kultúrához és nyelvhez való hozzáférésben. A szülők és érintettek bevonása az ő integrációjuk erősítése szempontjából is rendkívül hasznos.

Az iskola és a szülők kapcsolatának minősége fontos eleme a gyerekek iskolai sikerének, és a családok integrációja szempontjából is lényeges. Interkulturális közvetítők bevonása, tolmácsok alkalmazása és a pedagógusok interkulturális képzése lenne előre-

mutató ezen a területen. Nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a sikeres integrációban a befogadó fél szerepe is rendkívül fontos. Alapvető lenne a migrációval kapcsolatos kormányzati kommunikáció megváltoztatása, valamint a menekültekkel, migrációval kapcsolatos társadalmi tudatosságot növelő nemzeti programok kidolgozása. A társadalmi tudatosság növelése, az interkulturális érzékenyítés a többségi gyerekek szempontjából is nagyon hasznos, de különösen fontos a szerepe ott, ahol menekült gyerekek érkeznek az osztályba és az iskolai közösségbe. Módszertani segédletek széles tárháza, segítő civil szervezetek jelenleg is rendelkezésre állnak ezen a területen. A pedagógusok képzése és felkészítése szükséges ahhoz, hogy minden érintett helyen megtörténhessen a téma feldolgozása.

Elsődleges fontosságú lenne, hogy a pedagógusok megfelelő támogatást kapjanak a migráns gyerekekkel való munkához. A pedagógusképzési curriculum részévé kell tenni az interkulturális pedagógia elméletét és gyakorlatát, valamint alapvető menekült-oktatási ismereteket. Mivel Magyarországon a pedagógusok kis része érintett csak a menekült tanulókkal való munkában, további célzott képzések kidolgozása és elérhetővé tétele lenne ideális. A tanárok folyamatos támogatása szakmai fórumok létrehozásával, illetve a pedagógusokat mentoráló szakértő tanárok jelenléte által történhet.

Magyarországon korábban már létezett az úgynevezett „migráns normatíva” – a migráns háttérű gyerekek után az intézmények emelt normatívát kaptak, amennyiben az intézmény integrálta és megvalósította az „interkulturális pedagógiai programot”. Mindenképpen indokoltak érezzük az emelt normatívát, és fontosnak tartjuk, hogy azt a menekült tanulók integrációját elősegítő, az iskolában elvárt és működő gyakorlathoz kössék.

A fent felvázolt rendszerszintű változások megvalósulásáig intézményi szinten is sokat tehetnek a pedagógusok, intézményvezetők azért, hogy a menekült tanulók integrációját támogassák. Az iskolai integráció legfontosabb feltétele a befogadó közeg és a minél több pozitív, megtartó (kortárs) kapcsolat. Az intézményvezetők saját hatáskörben dönthetnek a menekült gyerekek intézménybe fogadásáról, és lehetőségük van arra, hogy ne kérjék számon a bizonyítványt, a gyerekeket életkoruknak megfelelő osztályba sorolják, ami elengedhetetlen az említett kapcsolatok kialakításához. Nagyon sokat jelent, ha a menekült osztálytárs érkezésére felkészítik az osztályt (és az iskolát) pozitív, érzékenyítő szemlélettel. Ebben segíthet, ha vannak olyan tanulók az osztályban vagy az iskolában, akik érintettként be tudnak számolni a saját integrációs útjukról.

Számos módszertani segédlet elérhető mind az oktatási, mind a tanuláson kívüli integráció támogatására, és a civil szervezetek²⁴⁸ is rendelkezésre állnak a segítségben. Mindenekelőtt azonban a nyitott, odaforduló, támogató, szükségletekre érzékeny attitűd tudja támogatni az érintetteket

248 Egységes szakpolitika hiányában az iskolákban kialakult jó gyakorlatok mellett – az intézményekkel együttműködésben – a civilek látják el a menekült tanulók oktatási támogatását. Egy a fentiekben vázolt rendszerszintű szakpolitikai reform megvalósításában a civilek az állami feladat legitim szakmai megvalósítójaként (például pedagógusképzések, iskolai programok megvalósítójaként, szakmai módszertan kidolgozójaként stb.) vehetnének részt a menekült tanulók támogatásában. Jelenleg azonban ellentétes tendenciák láthatók: a különböző társadalmi tudatosságot előmozdító iskolai programok (különösen LMBTQ-témában) módszeres kormányzati támadása és ellehetetlenítése miatt az iskolák sokszor óvatosságból is egyre kevésbé működnek együtt civil szervezetekkel.

FELSŐOKTATÁS

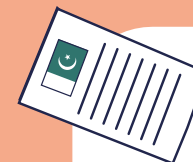
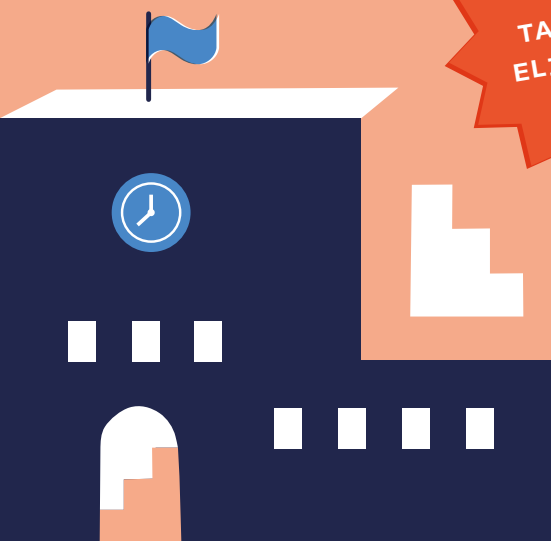
SEGÍTŐ PROGRAMOK
ÉS FINANSZÍROZÁS HIÁNYA

NYELVI KÉPZÉS,
TÁJÉKOZTATÓK
LEFORDÍTÁSA

KORÁBBI
TANULMÁNYOK
ELISMERÉSÉNEK
NEHÉZSÉGE

ÖSZTÖNDÍJPROGRAMOK
NEM ELÉRHETŐK

ÖSZTÖNDÍJAK, JOGI
ÉS MENTÁLHIGIÉNÉS
TÁMOGATÁS



**Faludi Julianna
Lakatos Zsombor**



NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK FELSŐFOKÚ TANULMÁNYAINAK TÁMOGATÁSI LEHETŐSÉGEI

1. Bevezetés

Az oktatáshoz való hozzáférés alapvető emberi jog,²⁴⁹ ennek érvényesítése a közoktatás terén előrehaladottabb képet mutat, mint a felsőoktatás esetében. A menekültek közoktatásba való integrálásán túl, a menekültválság hatására időszerűvé vált a felsőoktatási lehetőségek megnyitása a hosszútávú munkaerő-piaci és társadalmi integráció érdekében. Az ezirányú intézkedések az elmúlt két évtizedben váltak számottevővé a nemzetközi politikai kötelezettségvállalásban. Ennek keretében, az 1997-ben az európai régióban aláírt Lisszaboni Egyezmény minimumkritériumain túl, kiterjedtebb programok váltak szükségessé. Az egyes országok gyakorlataiban ennek megfelelően alakultak ki (vagy sem) eltérő támogatási struktúrák. Az ENSZ által felállított Agenda 2030 című program 17 SDG-ja (*Sustainable Development Goals*) közül a negyedik a minőségi oktatáshoz való hozzáférést tűzte ki globális célként. Ennek keretében az írástudatlanság felszámolásán és a közoktatáson kívül a felsőoktatás is megjelenik. Ez utóbbi a felsőoktatási ösztöndíjprogramok kiterjesztését jelenti a fejlődő országokban. Ezzel összhangban a felsőoktatás kiemelt területként szerepel az UNHCR 2012–2016 oktatási stratégiai célkitűzései között.²⁵⁰ Az ennek keretében létrejött programok célzottabban, a menekültek vagy fenyegetett helyzetbe kerülő egyének számára nyújtanak segítséget, olyan módon, hogy támogatják egyrészt a tanulmányaikat kényszerszermigráció miatt megszakítani kényszerültek továbbtanulását, másrészt a felsőoktatásba való bekerülést.

Jelen tanulmány célja, hogy a fent említett nemzetközi programok, illetve a fellelhető hazai gyakorlatok elemzésével lehetséges beavatkozási irányokat jelöljön ki a Magyarországon védelemben részesülők felsőoktatási integrációjára vonatkozóan.

A következő fejezet a felsőoktatás és a társadalmi, munkaerő-piaci integráció kihívásait, illetve a menedékkérők integrációjának rövid és hosszútávú következményeit tekinti át a nemzetközi szakirodalom tükrében. A harmadik fejezet a támogatási rendszerek modelljét mutatja be a Lisszaboni Egyezményt aláírt tagállamok gyakorlata alapján. A negyedik fejezet a magyarországi jogi keretek, valamint gyakorlatok elemzését végzi el a Magyarországon nemzetközi védelemben részesülő személyek jogszabályok adta lehetőségei, valamint a felsőoktatáshoz való hozzáférése területén primer és szekunder adatgyűjtésre támaszkodva.

²⁴⁹ Sen, Amartya: *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

²⁵⁰ www.unhcr.org/protection/operations/5149ba349/unhcr-education-strategy-2012-2016.html

A tanulmány utolsó fejezete mutatja be a hazai intézmények és a jogszabályi keretrendszer átalakításának lehetőségeit a menedékkérők felsőoktatáshoz való hozzáféréseinek bővítése érdekében, a hazai jogszabályi és intézményi szintű eljárások, protokollok figyelembevételével.

2. A felsőoktatás és a társadalmi, munkaerő-piaci integráció relevanciája

2.1. Nemzetközi szakirodalmi áttekintés

A felsőfokú végzettség megszerzése a közoktatáson túl a társadalmi és gazdasági mobilitás legfontosabb lépcsőfoka.²⁵¹ A felsőoktatáson keresztül elérhető társadalmi mobilitás következményeként össztársadalmi szinten többek közt az egészségügyi kilátások javulása, a bűnüldözési és szociális ellátási rendszerek terheinek csökkenése és magasabb szintű jóllét tapasztalható, ami a társadalmi kohéziót erősíti.²⁵² Nemzetpolitikai érdek tehát a társadalmi mobilitás támogatása, a felsőfokú oktatás megnyitása és elérhetővé tétele a sérülékeny társadalmi csoportok számára.

Miközben a nemzetpolitikai és retorikai jellegű elvárás a letelepedőkkel szemben a munkaerőpiacon való részvétel, a munkában való elhelyezkedést segítő intézkedések (ilyenek lehetnek a nyelvi, kulturális integrációt támogató programok, a munkaközvetítés stb.) között nem szerepel a felsőoktatásban való részvétel elősegítése. A felsőfokú végzettség a biztosabb, hosszútávú és gazdaságilag előnyös munkához jutást segíti elő, így megszerzésének támogatására szükség van a munkaerő-piaci integrációs intézkedések között, akárcsak felsőoktatásba bejutás és bennmaradás elősegítésére, illetve az oktatásból a munkaerőpiacra való átmenet előmozdítására.

A nyelvi kompetenciák megszerzése és az aktív munkaerő-piaci részvétel elengedhetetlen a befogadó országbeli zökkenőmentes társadalmi és gazdasági integrációhoz. A felsőfokú végzettség mind a magas szintű nyelvi kompetencia megszerzését, mind a magas képzettséget igénylő munkahelyhez való hozzáférést javítja.

²⁵¹ Ma, Jennifer – Pender, Matea – Welch, Meredith: Education Pays 2016: *The Benefits of Higher Education for Individuals and Society*. New York, The College Board, 2016. www.trends.collegeboard.org/sites/default/files/education-pays-2016-full-report.pdf

²⁵² Baum, Sandy – Ma, Jennifer – Payea, Kathleen: *Education Pays, 2013: The Benefits of Higher Education for Individuals and Society*. New York, The College Board, 2013. www.trends.collegeboard.org/sites/default/files/education-pays-2013-full-report.pdf

Tekintve, hogy az EU-ban menekült státuszért első alkalommal folyamodóknak 2016 után legalább fele 18–35 év közötti,²⁵³ azaz potenciális felsőoktatási hallgató volt, a menekültek és menedékkérők beemelése a felsőoktatási rendszerbe több európai tagállamban is stratégiai kérdéssé vált. Magyarországon a menekült státuszért első alkalommal folyamodók száma 2016 után alacsony volt, egyharmaduk volt felsőoktatási korú, azaz 18–35 év közötti. A menedékkérők fele (2019-ben²⁵⁴) azonban 18 év alatti volt, a 18 éven alattiak 10%-a középiskolás korú (azaz 14–17 év közötti), akik számára a felsőoktatáshoz való hozzáférés hosszútávú stratégia lehet Magyarországon.

Ahogy azt Sarah Dryden-Peterson a *The Politics of Higher Education for Refugees in a Global Movement for Primary Education*²⁵⁵ című elemzésében is megfogalmazza, a felsőoktatás elérhetőbbé tétele, a továbbtanulás támogatása a jövő tervezhetősége szempontjából bizonyos fokú stabilitást jelent egy eredendően instabil élethelyzetben, és jelentős motivációt a közoktatás rendszerében való előrelépés szempontjából. Egyéni szinten előrelépést jelent a munkaerő-piaci lehetőségek, illetve a diaszpórán kívüli kapcsolattrendszerek kiszélesedése. A közösség szintjén pedig segítheti a hatékonyabb érdekérvényesítést, és ezzel párhuzamosan a párbeszédet az érkezők és a befogadó társadalom tagjai között, illetve a sok esetben tradicionálisabb közegből érkező nők szerepeinek újradefiniálását a közösségen belül. A felsőoktatásban való részvétel további fontos dimenziója az empowerment, azaz a képesség tevés.²⁵⁶

Másrészről a nemzetközi helyzet változásával – amennyiben lehetőség nyílik a hazatérésre – a megszerzett tudás az anyaország újrászervezésében, újraépítésében kamatoztatható.²⁵⁷ A felsőfokú oktatás hozzájárul a traumatizált, háborút vagy kínzást átéltek önbecsülésének megerősítéséhez is, ezzel a hétköznapiakba való beilleszkedés átmenetének felgyorsításához.²⁵⁸ Beágyazottságuknak köszönhetően a felsőfokú végzettségű menekültek továbbá mind a tanuláskoruk során, mind a diplomázás után inno-

²⁵³ European Commission/EACEA/Eurydice, 2019. Integrating Asylum Seekers and Refugees into Higher Education in Europe: National Policies and Measures. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

²⁵⁴ [www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Distribution_of_first_instance_decisions_on_asylum_applications_\(from_non-EU-27_citizens\)_by_outcome,_2019_\(%25\)_1.png](http://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Distribution_of_first_instance_decisions_on_asylum_applications_(from_non-EU-27_citizens)_by_outcome,_2019_(%25)_1.png)

²⁵⁵ Lásd: *Refuge*, Vol. 27, 2012/2, 10–18.

²⁵⁶ Bajwa, Jaswant Kaur – Kidd, Sean – Abai, Mulugeta – Knouzi, Ibtissem – Couto, Sidonia – Mckenzie, Kwame: Self-Esteem: Rebuilding Self-Worth and Value in Survivors of Torture and Trauma through Higher Education. *Canadian Journal of Community Mental Health*. Vol. 38, 2019/4, 93–107.; Zeus, Barbara: Exploring Barriers to Higher Education in Protracted Refugee Situations: The Case of Burmese Refugees in Thailand. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 24, 2011/2, 256–276.

²⁵⁷ MacLaren, Duncan: Tertiary Education for Refugees: A Case Study from the Thai-Burma Border. *Refuge*, Vol. 27, 2012/2, 103–110.; Zeus 2011.

²⁵⁸ Bajwa et al. 2020; Crea, Thomas M. – McFarland, Mary: Higher Education for Refugees, Lessons from a 4-year pilot project. *International Review of Education*, Vol. 61, 2015/2, 235–245.

vatív és proaktív módokon kapcsolódnak nemzetközi intézményekhez.²⁵⁹ Ennek megfelelően például a menekültek felsőoktatását támogató EU-alapokból finanszírozott HOPES-LEB projekt²⁶⁰ egyik konkrét tevékenysége az alumni hálózat Szírián, Libanonon, Törökországon, Jordánián és Irakon átívelő aktív működtetése, azzal a céllal, hogy mind a nemzetközi munkaerőpiacra való kilépést, mind a továbbtanulást és a hálózatosodást támogassa. A felsőfokú tanulmányok során megszerzett beágyazottság és tudás tehát a menedéket biztosító és a kibocsájtó ország közötti kapcsolatok erősödésében is kamatoztatható, például az anyaország újraépítésében, amennyiben lehetőség nyílik a nemzetközi rendezés után a hazatérésre, vagy az anyaországgal való kapcsolattartásra.²⁶¹ Ennek szellemében például az Egyesült Királyságban működő egyetemek számára kidolgozott ajánlásokban²⁶² kifejezetten kiemelt javaslat a konfliktus utáni fejlesztési kompetenciákra irányuló, valamint egészségügyi képzések támogatása a menekültek felsőoktatási programjainak keretében. Ez a célkitűzés sok tekintetben egybevág például a magyar állam által létrehozott Stipendium Hungaricum ösztöndíj célkitűzéseivel.

A munkaerő-piaci, illetve a nemzetgazdasági megfontolásokon túl, a felsőoktatási programoknak az önrendelkezés²⁶³ és az identitásformálás²⁶⁴ terén van kiemelt szerepe. A hallgatói státusz egy univerzálisabb státuszt jelent a menedékkérő vagy menekült státuszhoz képest. A menekült státusszal rendelkező hallgatók arról számoltak be, hogy megbélyegzőnek tartják ez utóbbit, főleg úgy, hogy nem választott státuszról van szó ez utóbbi esetében²⁶⁵. Hallgatónak lenni egy választás, egyéni döntés eredménye is, amennyiben a lehetőség adva van. Menekültnek lenni olyan élethelyzet, ami radikális kényszer (legtöbbször háború vagy természeti katasztrófa) következménye.

A tudáshoz való jog mint emberi jog határozottabban kerül előtérbe stratégiai szinten. Hasonló célkitűzések és megfontolások mentén az UNHCR 2012–2016-os Oktatási Stratégiájában, illetve az Agenda 2030 SDG célkitűzésében (lásd 3. fejezet) már a felsőoktatás is kiemelt területként szerepel a védelemben részesülők integrációját illetően.

²⁵⁹ Crea–McFarland 2015.

²⁶⁰ www.hopes-madad.org/about-us

²⁶¹ MacLaren 2010, Zeus 2011.

²⁶² www.universitiesuk.ac.uk/sites/default/files/field/downloads/2021-07/higher-education-and-displaced-people-final.pdf

²⁶³ Zeus 2011.

²⁶⁴ Schneider, Lynn: Access and Aspirations: Syrian Refugees' Experiences of Entering Higher Education in Germany. *Research in Comparative and International Education*, Vol. 13, 2018/3, 457–478.

²⁶⁵ Lehr, Sabine: Germany as Host: Examining ongoing anti-immigration discourse and policy in a country with a high level of non-national residents. *Refugee Review: Re-conceptualizing Refugees and Forced Migration in the 21st Century*. Vol. 2, 2015/1, 113–130.; Schneider 2018.

(Korábban ez jellemzően nem szerepelt a humanitárius segítségnyújtási stratégiák részeként.)²⁶⁶

2.2. Elemzési keret és adatgyűjtés

A menedékkérők integrációjának igénye a tágabb értelemben vett társadalmi és konkrétan az oktatási területeken egyre határozottabban jelenik meg a nemzetközi stratégiai célkitűzésekben (lásd 2.1. fejezet). A hosszútávú integráció fontos feltétele tehát a felsőoktatási intézmények támogató, felzárkóztató programjainak, intézkedéseinek bővítése, másrészt a speciális igények pontosabb felismerése mentén való átalakítása. Jelen tanulmány célja a menedékkérők hazai felsőoktatási intézményekbe való bekezdését, illetve bennmaradását segítő intézkedések és lehetőségek számbavétele – a Lisszaboni Egyezményt ratifikáló államok gyakorlatának fényében. Tekintve, hogy több állam mellett Magyarország is ratifikálta a Lisszaboni Egyezményt, tehát azonos minimumkritériumok mentén alakította ki a saját intézményeit – a nemzetközi támogatási rendszerek modelljét ezen államok gyakorlata mentén alakítottuk ki ebben a tanulmányban (lásd 3. fejezet). A támogatási rendszerek modellje (lásd később) tehát összegzi az azonos egyezmény kereteit követő, ám mégis eltérő szintű integrációs politikát megvalósító államok mintáit, egyben a hazai helyzetelemzés (4. fejezet) elméleti kereteként szolgál.

A hazai helyzetelemzés egyik célja a külföldiek számára elérhető programokról való átfogó kép rögzítése volt, annak érdekében, hogy a meglévő intézményi struktúrákban rejlő lehetőségeket felmérjük. Másik cél volt a gyakorlati megvalósítás tapasztalatainak megismerése az esetleges akadályok és lehetőségek feltárására, ehhez primer kutatást végeztünk szakértői interjúk segítségével, ami fontos visszacsatolás volt az általunk feltárt átfogó képhez is.

A szekunder elemzés az oktatási hivatal kapcsolódó kiadványaira, a Magyar Ekivalencia és Információs Központ (MEIK) információs anyagaira, a Tempus Közalapítvány kutatásaira támaszkodott. Részletesen elemeztük a külföldieknek szóló ösztöndíjprogramok működési szabályzatait, kiemelt hangsúlyt helyezve az állami ösztöndíjak közül a Stipendium Hungaricum, a keresztény fiataloknak szóló ösztöndíjprogramokra, valamint a Közép-európai Egyetem OLIVE (*Open Learning Initiative*) programjára. A szakértői

²⁶⁶ www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Higher%20education%20for%20refugees%20-%20Migration%2C%20displacement%20and%20education%20-%20Building%20bridges%2Cnot%20walls.pdf

interjúk Magyarországon működő felsőoktatási intézmények döntéshozóival (2 fő) és koordinátoraival (4 fő); középiskolai magyar mint idegen nyelv oktatójával (1 fő), valamint a Menedék Egyesület szociális munkásaival (2 fő) és jogászával (1 fő) készültek 2019 és 2021 között. A felsőoktatási intézményi szakértőkkel készült interjúk kérdései négy blokkot öleltek fel: a külföldiek számára elérhető programok sikeressége, intézményi feltételei; a hallgatók és az oktatók integrációs kihívásai; a menedékkérők és menekültek felsőoktatásba való bekerülésének esetleges feltételei, akadályai; erre irányuló tapasztalatok, további lehetőségek. A középiskolai oktatóval, valamint az érintettek érdekeit képviselő szakemberekkel készült interjúk a menekült státusszal rendelkezők, illetve a menedékért folyamodók felsőoktatási aspirációinak, tapasztalatainak eseteit, és a felsőoktatási rendszer információs akadályainak, illetve az általános oktatási és egyéb integrációs lehetőségeinek és akadályainak kérdéseit vizsgálták.

3. Nemzetközi támogatási rendszerek modellje

A menekültek továbbtanulását illető legtöbb tanulmány a befogadó országban való letelepedés élménye szemszögéből készült.²⁶⁷ A menekültek továbbtanulási esélyeiről, tapasztalatairól készült tanulmányok kiemelik, hogy a menekült háttérű tanulók speciális migráció előtti tapasztalatokkal (esetenként traumával) küzdenek.²⁶⁸ További kihívás, hogy a letelepedés folyamata sokszor anyagilag és pszichológiailag is nehéz helyzeteket idéz elő. A tanulók, sokszor a letelepedés nehézségei miatt speciális kihívásokkal küzdenek tanulmányaik során. A kihívások kezeléséhez a meglévő intézményi struktúrák sokszor nem nyújtanak megfelelő támogatást a hallgatóknak.²⁶⁹ A Lisszaboni Egyezmény ezen intézmények kialakítását, egységesítését célozta meg a fogadó országokban, csakúgy, mint az UNHCR célkitűzései (lásd előbb). Az UNHCR például 2030-ra 15%-os felsőoktatási bevonást szeretne elérni a 2018-ban mért 3%-hoz²⁷⁰ képest, amit a me-

nekültek demográfiája is indokoltta tesz (a menekültek 40-50%-a gyerek, Európában 41%-uk 18 év alatti az UNHCR 2018-as adatai szerint). Ennek érdekében az UNHCR 2020-ban útjára indította az *Aiming Higher* forrásgyűjtési kampányát,²⁷¹ ami a közép- és felsőoktatásban lévő menekültek számára nyújt támogatást. Az Agenda 2030 programjának negyedik SDG-célkitűzése a méltányos és minőségi oktatáshoz való hozzáférés kibővült a felsőoktatáshoz való általános hozzáférés jogával. Ennek értelmében a globális cél a tanulmányi ösztöndíjak kiterjesztése, valamint az egyenlő bekerülési esélyek biztosítása nők és férfiak számára a megfizethető felsőoktatásba. Mindazonáltal a menekültek felsőoktatási integrációjához nyújtott támogatások, szolgáltatások nem mutatnak egységes képet. A Lisszaboni Egyezményt aláíró államok ugyan megállapodtak a jogi, intézményi szabályozás alapfeltételeiről, azonban a megvalósulás esetenként eltérő képet mutat. Az egyezmény kiemelt pontja a menekültek végzettségének elismertetése, az ehhez szükséges feltételek megteremtése, illetve a felsőoktatáshoz való hozzáférés támogatása. Ezen túl, az ilyen jellegű támogatást nemzetközi ernyőszervezetek, vagy kisebb alapok nyújtják.

A felsőoktatásba való bemenet, bennmaradás és a munkaerő-piaci elhelyezkedésbe való átmenet támogatását célzó intézmények alaposabb elemzésére, feltárására, összehasonlítására mind szakpolitikai, mind tudományos igény van.²⁷² Az Európai Unió egyes országaiban a menekültek felsőoktatási tanulmányait elősegítő támogatási eszközök céljuk szerint eltérőek. A következőkben az ENSZ Felsőoktatási Jelentésében²⁷³ (2019), az Eurydice²⁷⁴ jelentéseit alapul véve, és további példákkal kibővítve a támogatási rendszereket típusuk alapján egy általános modellbe rendeztük (lásd 1. táblázat). A támogatási rendszer típusát meghatározza a jogi szabályozás elsődleges célja: szociális felzárkóztatás, tehetséggondozás, avagy a célzott társadalmi mobilitás elősegítése („nyilvánvaló az egyes célok közötti átfedés: például a tehetséggondozottak társadalmi mobilitásához elengedhetetlen a szociális támogatás is, de a támogatási rendszer kiépítettsége, intézményi kerete és feltételrendszere is releváns). A továbbiakban tehát a támogatási rendszerek típusaira (szociális transzfer-alapú, kvótaszerű-affirmatív, és tehetséggondozást támogató, 1. táblázat) és azok változataira hozunk példákat.

267 Ramsay, Georgina – Baker, Sally: Higher Education and Students from Refugee Backgrounds: A Meta-Scoping Study. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 38, 2019/1, 55–82.; Gateley, Davina E.: A Policy of Vulnerability or Agency? Refugee Young People's Opportunities in Accessing Further and Higher Education in the UK. Compare: A *Journal of Comparative and International Education*, Vol. 45, 2015/1, 26–46.

268 Teclé, Aster S. – Thi Ha, An – Hunter, Rosemarie: Creating a Continuing Education Pathway for Newly Arrived Immigrants and Refugee Communities, *Journal of Teaching in Social Work*, Vol. 37, 2017/2, 171–184.

269 erg, Jana: A New Aspect of Internationalisation? Specific Challenges and Support Structures for Refugees on Their Way to German Higher Education. In Curaj, Adrian – Deca, Ligia – Pricopie, Remus (eds.): *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, Cham, Springer, 2018, 219–235.; Hannah, Janet: Refugee Students at College and University: Improving Access and Support. *International Review of Education*, Vol. 45, 1999/2, 153–166.; Joyce, Andrew W. – Dantas, Jaya A. R. – Mori, Gabriella. – Silvagni, Genevieve: The Experiences of Students from Refugee Backgrounds at Universities in Australia: Reflections on the Social, Emotional and Practical Challenges. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 23. 2010/1, 82–97.

270 UNHCR 2018. Forced displacement. Report. <https://www.unhcr.org/globaltrends2018>

271 DAFI Annual Report 2020 – Aiming Higher. www.reliefweb.int/report/world/dafi-annual-report-2020-aiming-higher

272 Arar, Khalid H.: Research on refugees' pathways to higher education since 2010: A systematic review. *Review of Education*, Vol. 9, 2021/3, Ramsay–Baker 2019.

273 www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Higher%20education%20for%20refugees%20-%20Migration%2C%20displacement%20and%20education%20-%20Building%20bridges%2Cnot%20walls.pdf

274 www.esu-online.org/wp-content/uploads/2019/02/232_en_migrants_he-1.pdf

1. táblázat
Támogatási rendszerek összefoglaló modellje

TÁMOGATÁS TÍPUSA	TÁMOGATÁS FÓKUSZA
Kvótaszerű-affirmatív	Bekerülés
Tehetséggondozást támogató	Felkészülés Bekerülés Bennmaradás
Szociális transzfer alapú	Felkészülés Bekerülés Bennmaradás

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A szociális transzfer logikáját követő megoldások a befogadó ország állampolgárai számára biztosított rendszeren belül általánosságban nyújtanak támogatást, szociális juttatást a menekültek gazdasági helyzetének javítására.²⁷⁵ Az általános szociális transzfer gyakorlata az alapvető gazdasági egyenlőtlenségek kiegyensúlyozásának logikáját követi. A hazájukat elhagyók sokszor kényszmigráció útján, menekülve érkeznek, utolsó tartalékaikat élik fel a célországba való érkezésig. A menekült családok és egyének anyagi helyzete sokáig instabil, ennek enyhítése az alapvető humanitárius megfontolások mellett a stabil lakhatás sokszor a kényszmigráció miatt megszakított tanulmányok folytatásához is elengedhetetlen feltétel lehet.²⁷⁶ A törökországi szír menekült hallgatók körében végzett felmérés megerősítette, hogy a migrációs esemény előtti többnyire közép, és magas jövedelmi kategóriába eső kereset után a kifejezetten alacsony jövedelem, illetve a jövedelem hiánya jellemzi anyagi helyzetüket.²⁷⁷ A szociális juttatásokat azonban egyes gyakorlatok szűrőhöz köthetik a befogadó országban elvégzett tanfolyam, vagy nyelvvizsga formájában, tehát a juttatás feltétele egyfajta integrációs programban való részvétel, ami korlátozódhat a nyelvismeret megszerzésére, de egyéb, például országismereti kompetenciák megszerzésére is.²⁷⁸ Horvátországban

például nyelvtanuláshoz kötött a szociális támogatás, ösztöndíj, amire azonban szociális alapon lehet jelentkezni, csakúgy, mint a horvát állampolgároknak. Ennek hátránya, hogy a szociális támogatás gyakorlata a hazai állampolgárokkal „versenyezteti” a menekülteket, figyelmen kívül hagyva az egyes társadalmi csoportok eltérő helyzetéből fakadó kihívásokat, szükségleteket. A felsőoktatási tanulmányokat a menekültek legtöbbször csak családi segítséggel tudják elvégezni.²⁷⁹ A státuszukból fakadó jogi korlátozottság, például a legális munkavállalás terén, és ebből fakadóan a stabil lakhatás és megélhetés hiánya is jelentős akadályt jelent a továbbtanulásban.²⁸⁰ A szociális transzfereknek tehát ezen nehézségek kompenzációjára is kellene irányulniuk.

A szociális transzfer típusú támogatás célzott nyelvtanfolyammal²⁸¹ és munkaerőpiacra való kivezetést célzó programokkal egészülhet ki, ami gyors beilleszkedést ígér, így hatékony integrációs eszköz lehet. Azok esetében azonban, akik egyéb elszenvedett hátrányok miatt a szűrőn kívül rekednek (például kiesnek a tanfolyamról anyagi, családi nehézségek, vagy traumatizáltság stb. okán), a rendszeren kívül maradás, illetve a gazdaságon belüli enklávé kialakulásának veszélye állhat fenn – ilyen esetben kiegészítő támogató intézkedésekre lehet szükség. A nyelvtanfolyam elvégzése, illetve az integrációs ismeretek megszerzése minden menedékkérő esetében elvárt, amennyiben hosszútávon a befogadó országban kíván maradni és menedékjogot szerezni.

A kvótaszerű-affirmatív támogatási rendszerek kvóták mentén biztosítják a menekültek számára a felsőoktatásban való részvételt. Ez a gyakorlat egyrésztől biztosítja a menekültek jelenlétét a felsőoktatásban, másrésztől a hátrányok kiegyenlítését, a társadalmi mobilitás célzott elősegítését. Olaszországban évente 100 ösztöndíjas hely van menekültek felsőfokú tanulmányaira, amit a Belügyminisztérium a rektori tanáccsal együttműködve oszt ki. Németországban a menekültek a nemzetközi hallgatók kvótái alá esnek, ami sokszor túl nagy versenyt jelent számukra, hiszen ugyanazon felvételi követelményrendszernek kell megfelelniük. A 2015. évi szíriai menekülthullám hatására a berlini egyetemeken több felkészítő kurzust indítottak, azonban a korlátozott, 5-8% közötti EU-n kívüliekre vonatkozó nemzetközi kvóta (*Ausländerquote*) nagyobb verseny kialakulását hordozza magában. Kifejezetten a menekültek számára fenntartott külön kvóták mellett érveltek az egyetemi munkatársak a kiélezett verseny és a fokozott

275 Például Magyarországon.

276 Schneider 2018; Gateley, Davina E.: Becoming Actors of their Lives: A Relational Autonomy Approach to Employment and Education Choices of Refugee Young People in London, UK. *Social Work and Society*, Vol. 12, 2014/2, 1–14. www.ejournals.bib.uni-wuppertal.de/index.php/sws/article/view/405/782

277 Erdoğan, Armağan – Erdoğan, Murat M.: Access, Qualifications and Social Dimension of Syrian Refugee Students in Turkish Higher Education. In Curaj, Adrian – Deca, Ligia – Pricopie, Remus (eds.): *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, 2018, 259–276.

278 Faludi Julianna – Schmidt Ildikó: Nyelv és munkaerőpiac. Migráció és integráció Dániában. In *A nyelvtudástól a politikai részvételig. Bevándorlók integrációját támogató programok az Európai Unióban*, Bodolai Anna Borbála – Kováts András (szerk.), ICCR-Budapest, 2013, 131–154.

279 Anselme, Marina L. – Hands, Catriona: Access to Secondary and Tertiary Education for All Refugees: Steps and Challenges to Overcome. *Refuge*, Vol. 27, 2012/2, 89–96.

280 Watenpaugh, Keith David – Fricke, Adrienne L. – King, James R.: *The War Follows Them: Syrian University Students and Scholars in Lebanon*. New York, University of California, Davis – Institute of International Education, 2014.

281 Az Erasmus+ online nyelvtanfolyamokat kínál (OLS) a menekültek számára.

hátrányok miatt, a menekült hallgatók pedig arról számoltak be, hogy kizárólag nemzetközi hallgatóként tudnak bekerülni, ami kettős szelekciót eredményez.²⁸²

Németországban a felsőoktatásba való bekerülés feltétele²⁸³ a különbözeti vizsga és a német nyelvvizsga.²⁸⁴ A német kormány külön forrásokat jelölt ki a menekültek és menedékkérők nyelvtanfolyamaira, függetlenül a felsőoktatásba való bekerüléstől. Tapasztalható, hogy a nemzetközi hallgatók csoportján belül a menekültek például kényszer migráció következtében kerülnek német nyelvterületre, és nem a karrierútjuk miatt. Ezzel is magyarázható, hogy a német nyelvvel először találkoznak, szemben a nemzetközi hallgatók azon csoportjával, akik karrierdöntéseik mentén már rendelkeznek előzetes tudással. További hátrányt jelenthet a nyelvi távolság és a nagyon eltérő kulturális háttér, így nyelvtudásukat az alapoktól kell felépíteni.²⁸⁵ Törökországban a szír hallgatók körében sokan türkmén származásuk miatt már rendelkeznek török nyelvtudással, ami megkönnyíti a felsőoktatásba való beilleszkedést.²⁸⁶ Összességében tehát a kvótaszerű-affirmatív rendszerek felállításánál fontos megkülönböztetni az egyes csoportokat: például nemzetközi hallgatók és menekültek, és a kiegészítő-támogató feltételeket megteremteni a kiemelt kvótában bekerülők sikeres felzárkóztatásához, például célzott (nyelv)tanfolyamokkal.

A felsőoktatási támogatások a tehetséggondozás céljával is beemelhetik a menekülteket, célzott ösztöndíjprogramokkal.²⁸⁷ Ez történhet decentralizált gyakorlatként, mint például Cardiff Metropolitan University Wales esetében. A nemzetközi ernyőszervezetek által nyújtott ösztöndíjprogramok az életesélyek javítását, a hosszútávú társadalmi-gazdasági integrációt célozzák. Léteznek azonban (hibrid) programok, melyek már a befogadó országba való érkezés előtt segítik a menekülteket, mint potenciális felsőoktatási hallgatókat, avagy a menedéket nyújtó első ország helyszínén, leggyakrabban a globális Dél országában. Ez utóbbira példa az UNHCR és a német szövetségi kormány megállapodása keretében működtetett *Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein* (DAFI) program, ami 1992 óta létezik. Célja a menedéket nyújtó

államban (tehát ez esetben például Németországon kívül), helyben támogatni a menekült státuszú, alapszakos hallgatókat – az SDG 4. céljával összhangban. A program elsődleges célja az ösztöndíjalapú támogatás nyújtása a gazdasági-szociális nehézségek leküzdéséhez a felsőfokú tanulmányok során. Az ösztöndíj a tandíjat, lakhatási költségeket és az étkezést fedezi, valamint nyelvtanulási lehetőséget és pszichológiai tanácsadást nyújt. Közel harmincéves működtetése során kialakultak azok a célországi intézményi gyakorlatok, amelyek a célcsoportok elérésére irányulnak. 2020-ban összesen 53 országban jutottak ösztöndíjhoz, ebből 46% a szubszaharai Afrikában (Közel-Kelet és Észak-Afrika 26%, Ázsia 16% százalék). Európában tartózkodó menedékkérők csupán 10%-ából részesültek a programnak.²⁸⁸ A program tehát elsősorban azon Európán kívüli térségekre irányul, ahonnan a legtöbb menedékkérő érkezik.

A felsőoktatásba való integráció fázisai szerint is eltérnek a gyakorlatok (lásd 1. táblázat, második oszlop). Léteznek a menekültek felsőoktatási esélyeit növelő, az integrációt felgyorsító intézkedések, fázisok szerint bontva a következők: a felvételi eljárást megkönnyítő, segítő támogatási formák, beilleszkedést gyorsító intézkedések (felzárkóztatás, mentorálás stb.), eszközök azzal a céllal, hogy a személyek megmaradjanak a felsőoktatási folyamatban (ösztöndíjak, támogatások, nyelvtanfolyamok, vizsgafelkészítők, jogsegély stb.).

A felvételi eljárást megelőző, segítő felkészítő tanfolyamok a könnyített felvételi, és az online tájékoztatás célozhatja a befogadó országban már jelen lévő menekült középiskolásokat, vagy a küldő országban lévő veszélyeztetett egyéneket, akik segítő szervezeteken keresztül készülnek fel a befogadó országba való érkezésre és a menedék iránti kérelem benyújtására. Külön problémaként jelenik meg a középiskola és a felsőoktatás közötti átmenet, ennek áthidalására elkülönített célzott támogatást nyújtanak egyes szervezetek. Ilyen volt például az Université Grenoble-Alpes menekültek és menedékkérők számára nyújtott nyelvi és kompetenciafejlesztő tanfolyama a *DU Passerelle Solidarité* program²⁸⁹ keretében. A program elsősorban háború sújtotta övezetek hallgatói számára biztosított ösztöndíjat, melynek keretében egy speciális, francia nyelv, kultúra és módszertani képzést nyújt, aminek elvégzésével a hallgatók a francia felsőoktatásban folytathatták tanulmányaikat – számos képzési területen a természettudományoktól a közgazdaságtanig. A program többek között koszovói, angolai és szíriai hallgatók

282 Streitwieser, Bernhard – Brueck, Lukas – Moody, Rachel – Taylor, Margaret (2017) The Potential and Reality of New Refugees Entering German Higher Education: The Case of Berlin Institutions, *European Education*, Vol. 49, 2017/4, 231–252.

283 A menedékkérők hivatalos jogi státusz nélkül is látogathatják a felsőoktatási programokat általában, azonban az elismert menekült vagy oltalmazott státusz feltétele lehet a diploma megszerzésének. Ebben a tekintetben az egyes országok és egyes egyetemek szabályozása nem ad mindig egyértelmű vagy univerzális eligazítást.

284 Berg 2018.

285 Berg 2018; Schneider 2018.

286 Erdoğan–Erdoğan 2018.

287 www.challenges.openideo.com/challenge/refugee-education/research/available-scholarships-for-refugees

288 DAFI Annual Report 2020, issued by UNHCR and Albert Einstein German Academic Refugee Initiative, 10.

289 www.fondation.univ-grenoble-alpes.fr/menu-principal/nos-projets/experimentation-pedagogique/du-passerelle-solidarite/du-passerelle-solidarite-102185.kjsp

számára nyújtott lehetőséget tanulmányaik folytatására, az integráció és az átmenet megsegítésével. Az egyetemi alapítvány által nyújtott és egyéni támogatásokból működött.

A Barcelonai Egyetem menekülteket támogató programja (*UB Refugee Support Programme*)²⁹⁰ a menekülteket és a konfliktuszónákban lévőket célozza meg. A program egyik kiemelt célja azok elérése, akiknek a tanulmányai megszakadtak, akár gazdasági, akár egyéb, emberjogi okok miatt. Kiemelendő, hogy a program kifejezetten nem a tehetséggondozás szűrőfeltételeit alkalmazza, hanem a társadalmi integráció céljával nyújt támogatást, ezáltal enyhítve a hátrányokat, amelyek a menedékkérőket, menekülteket, menekült státuszhoz hasonló helyzetben lévőket, a hontalanokat (állampolgársággal nem rendelkezőket) sújtják. A szociális alapú megközelítés lényege szoft támogatási formák intenzív beépítése a programba: mentorálás, pszichoszociális, pszichológiai, tanulmányi és jogi tanácsadás, ami végigkíséri a programban részt vevőket a felsőoktatásba való bekerüléstől a munkaerőpiacra való kikerülésig, amit lakhatási támogatás, azaz lakhely biztosítása egészít ki. A Barcelonai Egyetem példájánál maradva, az önkormányzati támogatással megvalósuló *Transition* hídprogram lényege, hogy ösztöndíjprogramja révén az Európai Unión kívülről, menekülttáborokból, konfliktuszónákból toboroz résztvevőket, többek közt Libanonból. Évente 15 főt emelnek be. Kiemelt szempont a nők, és az LMBTQ+ kisebbségek beemelése. A felzárkóztató tanfolyam intenzív nyelvoktatást, emberjogi felkészítést, és munkaerő-piaci tréninget jelent.

A felvételi után a fogadó ország oktatásába való beilleszkedést segítő, hidat képező felzárkóztató tanfolyamok sokszor megegyeznek a külföldi hallgatók esetében már kialakított programokkal, tanfolyamokkal, vagy azok tapasztalataira épülnek a menekültek speciális igényei mentén. A felsőoktatásban való maradást segítő eszközök legtöbbször szociális alapúak, és az egyetem általánosan rendelkezésre álló erőforrásaiból építkeznek.

A tehetséggondozás célú programok sokszor külső szervezeteken keresztül nyújtanak ösztöndíjat,²⁹¹ vagy egy-egy egyetem kiemelt programján keresztül tartja a felsőoktatásban a menekülteket. Példaként említhető a németországi *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD) szervezet *Integra* (*Integration von Flüchtlingen ins Fachstu-*

dium)²⁹² programja. A program számos egyetemmel áll kapcsolatban, forrást biztosítva a felvételi eljárás során kvalifikálnak bizonyult menekült státuszú hallgatók fogadására. A program keretében bevezető, felkészítő kurzusokat kapnak a hallgatók (német, angol, orientáció, stb). Az egyetemek ezentúl további speciális képzési programokba integrálják a hallgatókat, ilyen volt például az SAP vállalattal közös duális program Mannheimban, amiben a vállalat részben fedezte a képzési költségeket is.

A menekültek felsőoktatási tanulmányainak támogatására kialakított rendszerek lehetnek centralizáltak és decentralizáltak, szintjük szerint nemzeti, vagy intézményi szintűek. Előbbire példa Németország, ahol minden menekült felsőoktatási tanulmányait elősegítő eszközt a DAAD kezeli (regionális eltérések tapasztalhatók az egyes integrációs programokban). Olaszországban 100 fős kvótarendszert alkalmaznak. A rendelkezésre álló helyeket központilag írják ki a felsőoktatásban tanulni vágyó menekültek számára. A decentralizált rendszerre példa Franciaország, ahol az egyes egyetemek évente összesen 150, menekültekre irányuló integrációs projekt megvalósítására pályázhatnak, ami kiegészül ösztöndíjjal és szociális támogatással. Máltán állami forrásból fenntartott szervezetek nyújtanak ilyen irányú támogatást a menekülteknek. Az Egyesült Királyságban csupán Wales-ben létezik célzott, regionálisan megszervezett segítségnyújtás, a Cardiff Egyetem bázisán. A decentralizált rendszeren belül azonban van tapasztalatcsere és együttműködés. A *Universities UK*, egy önkéntes tagsági alapon működő egyetemi közti testület. A UUK által 2021-ben közzétett Ajánlás az egyetemek számára bemutatja a menekültek felsőoktatási integrációját célzó eszközöket és lehetséges programokat.²⁹³ Az útmutató mind az egyes egyetemek bázisán történő támogatási formákra, mind a határon átnyúló, azaz a menedéket nyújtó államban vagy az anyaországban való támogatásra is kitér (lásd a már tárgyalt DAFI programhoz, vagy a HOPES-LEB projekthez hasonlóan).

A leggyakrabban alkalmazott integrációs eszköz a nyelvoktatás (majd az országismereti és interkulturális kompetenciafejlesztés), ami a felsőoktatásban tanulni szándékozók számára nyitott, legtöbbször erre épülnek rá az ösztöndíjrendszerek. Fontos eszköz továbbá a mentesség biztosítása (ezt hat ország alkalmazza), amikor a jelentkező könnyített felvételt tesz vagy elismerik egyéb tanulmányait, esetleg teljesen mentesül a felvételi alól. Megoldás a korábban megkezdett felsőfokú tanulmányok elismerése,

290 Erdoğan–Erdoğan 2018.

291 Például Máltán NGO-k foglalkoznak ezzel.

292 www.2.daad.de/der-daad/daad-aktuell/en/43927-funding-programme-integrating-refugees-in-degree-programmes-integra

293 *Higher Education and Displaced People. A Guide for UK Universities*, London, Universities UK International, 2021. www.universitiesuk.ac.uk/sites/default/files/field/downloads/2021-07/higher-education-and-displaced-people-final.pdf

az átmenetet, a tanulmányokba való visszailleszkedést segítő kurzusokkal, áthidaló programokkal támogatják. Törökországban a tanulmányaikat megszakítani kényszerült szíri menekültek számára könnyített és gyorsított elismerési eljárás van érvényben, illetve kifejezetten a szíri hallgatók számára tanulmányaik tandíját állami forrásból fedezi.²⁹⁴

4. A nemzetközi védelemben részesülők magyar felsőoktatáshoz való hozzáférése

Szakpolitikai szempontból fontos kérdésként merülhet fel, hogy mennyire számít elsődlegesnek a felsőoktatás célzott támogatása a védelemben részesülők körében, mikor a közoktatás terén is szinte kizárólag a célzott programok hiányáról, kihívásokról és fejlesztendő területekről beszélhetünk (lásd Bognár Katalin és Hetzer Kata elemzését ugyanebben a kötetben), és a Felsőoktatási Információs Rendszer adatai alapján az elmúlt három évben 20 fő alatt volt a felsőoktatásban részt vevő 25 év alatti nemzetközi védelemben részesülők száma.

2. táblázat

Nyitott képzéssel rendelkező 25 év alatti hallgatók száma a tartózkodás jogcíme szerint

ÉV	MENEKÜLT	OLTALMAZOTT
2019	16	3
2020	13	3
2021	10	1

Forrás: FIR adatok alapján (2021)

Bár a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklését nem feltétlenül segítik a felsőoktatást támogató programok – mivel a támogatások révén is csupán egy limitált, sok esetben eleve jobb státuszban lévő rétegnek van lehetősége továbbtanulásra –, ugyanakkor – ahogy azt a második fejezetben részletesen elemeztük – az integráció területén, hosszú távon igen fontos hatásai vannak ezeknek.

Egy hasonló integrációs kihívásokkal szembenező csoport, a külföldi állampolgárságú hallgatók száma a 2009/2010 tanév és 2019/2020 tanév között 15035 főről 36090 főre

294. Erdoğan–Erdoğan 2018.

nőtt Magyarországon. Az összes magyar felsőoktatásban tanuló hallgatóhoz viszonyított arányuk a 2009/2010-tanévben 6,2% volt, ami 2019/2020-ra 17,7%-ra nőtt.²⁹⁵ A külföldi állampolgárságú hallgatók létszámának növekedése elsősorban a célzott programok folyamatos bővítésével magyarázható (például a Stipendium Hungaricum program²⁹⁶), a magyar hallgatókhoz képest az arányok változása azonban demográfiai és strukturális okokra is visszavezethető.²⁹⁷ Jellemző tendencia továbbá, hogy míg a környező országokból érkező hallgatók aránya folyamatosan csökken (2007-ben 51%, 2017-ben 21%), addig a harmadik országból érkezők száma fokozatosan nő. 2019/2020 tanévben a külföldi hallgatók 58%-a érkezett Európán kívülről.²⁹⁸ Mindez azt eredményezi, hogy a felsőoktatási rendszer nemzetközivé válása révén az intézményeknek kialakult stratégiával kell rendelkezniük az eltérő oktatási rendszerekből érkező hallgatók integrációjára, ami megfelelő alapot teremthetne a nagyságrendekkel kisebb létszámban jelenlévő, de hasonló kihívásokkal szembenező menekült fiatalok integrációjához is.

4.1. Jogszabályi háttér

A hazánkban nemzetközi védelemben részesülő egyének – menekültek, oltalmazottak, befogadottak – jogai a 2011. évi CCIV. (felsőoktatási) törvény 39. § (1) bekezdés b) pontja alapján az oktatáshoz való hozzáférés terén megegyeznek a magyar állampolgárokéval: azonos feltételekkel kerülhetnek be a felsőoktatásba, és jogosultak az államilag támogatott és a költségterítéses oktatásra. A jogérvényesítés terén azonban mutatkoznak hiányosságok, és általában véve esélyeik is sokkal korlátozottabbak.

Jelen jogrendszer az esélyegyenlőséget korlátozott mértékben támogatja:

- A felvételi folyamat tekintetében egy fontos jogszabály adta lehetőség, hogy abban az esetben, ha a nemzetközi védelemben részesülő személynek nincsenek a végzettséget²⁹⁹ igazoló hiteles papírjai, a továbbtanulás lehet olyan

295. www.oktatas.hu/felsooktatasi/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statistikak

296. Az államilag finanszírozott program oktatáspolitikai célja, hogy elősegítse a magyar felsőoktatás nemzetköziesedését, erősítse a felsőoktatási intézmények kulturális sokszínűségét, ezáltal támogatva a hazai felsőoktatás minőségének fejlesztését. A program 2013-ban 68 hallgatóval indult, 2019 szeptemberében 9140 SH ösztöndíjas kezdte meg tanulmányait. Ebben a tanévben 28 intézmény 521 képzési programján pályázhattak a hallgatók, összesen 66 országból. A korábbi akadémiai években meghatározó programon belüli intézményi koncentráció (azaz elsősorban a klasszikus egyetemek meghatározó jelenléte) a 2019. év során is változatlan maradt. A meghirdetett képzések száma, valamint a fogadott hallgatók létszáma miatt kiemelkedő intézmények: DE, BME, BCE, BGE, ELTE, ME, PTE, SZIE, SZTE. Elérhető: https://tki.hu/docs/palyazatok/tka_eves_jelentes_2019.pdf

297. Ezek az okok: az államilag finanszírozott helyek jelentős csökkenése, a középfokú oktatás átalakulása, így összességében a magyar hallgatók abszolút számának csökkenése a magyar felsőoktatásban.

298. www.oktatas.hu/felsooktatasi/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statistikak

299. www.oktatas.hu/kepitesek_elismertese/kulfoldon_szerzett_oklevelek/felfofoku_oklevel

cél, amire hivatkozva az oktatási intézmény vezetője (a 2001. évi C. törvény 4. § (2) bekezdése alapján) elismerheti

- a középiskolai végzettséget. Tehát a jogi lehetőség megvan a felsőoktatásba való bekerülésre a középiskolai végzettséget igazoló papírok nélkül is. Arra azonban nincs protokoll, hogy egy méltányossági eljárás esetén milyen módon és feltételekkel zajlik a felvételi eljárás.

Az adott intézmény vezetőjének döntésén múlik, hogy lehetőséget ad erre a felvételizőnek vagy sem.³⁰⁰

A külföldön szerzett végzettségek honosítását az Oktatási Hivatalon belül működő Magyar Ekvivalencia és Információs Központ (MEIK) végzi. Amennyiben valaki külföldön résztanulmányokat végzett (nem szerzett oklevelet), ennek beszámításáról az őt befogadó hazai felsőoktatási intézménynek áll módjában döntenie. Hasonlóképpen, ha valaki a külföldön szerzett oklevelét Magyarországon továbbtanulási céllal kívánja felhasználni, akkor az elismerési eljárás annak az oktatási intézménynek a hatáskörébe tartozik, amelyben a tanulmányait folytatni kívánja.

Egy nemzetközi védelemben részesülő személy az alapján kap menedékjogot, hogy üldöztetés fenyegeti saját hazájában. Ennél fogva, hogyha bármilyen hivatalos kapcsolatot létesít a kibocsátó országgal, az az üldöztetés tényét kérdőjelezi meg, így a státusz elvesztésének kockázatával jár. Ebből adódó alapvető probléma egy menekült személy felsőoktatásba való jelentkezése esetén, hogy saját hazájával nincs lehetősége a hivatalos kapcsolatfelvételre, ami az adminisztratív ügyek intézésénél komoly akadályokat jelent. Mindez a befogadó intézmény oldaláról speciális eljárásrendek kialakítását, és nagyfokú rugalmasságot kíván. A jogrendszerben adott lehetőségekkel sok esetben sem a felvételizők, sem az intézmények nincsenek tisztában. A jogszabályi keretek adta lehetőségeken belül számos eljárásrendre nincsenek protokollok kialakítva, annak ellenére, hogy a Magyarország által ratifikált Lisszaboni Egyezmény ezt előírja.³⁰¹

300 www.oktatas.hu/kepesitesek_elismertetese/kulfoldon_szerzett_oklevelek/felsofoku_oklevel
www.felvi.hu/for_foreigners/useful_cues/in_hungary_with_foreign_certificate

301 2001. évi XCIX. törvény a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt Egyezmény kihirdetéséről (Menekültek, befogadottak és menedékes személyek képesítéseinek elismerése, VII. fejezet, VII. cikk): www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57464

4.2. Bekerülés a magyar rendszerbe, nem magyar anyanyelvűként

A Magyarországon nemzetközi védelemben részesülők a magyar állampolgárokkal megegyező módon a megfelelő középiskolai végzettséget igazoló papírok birtokában jelentkezhetnek a meghirdetett felsőoktatási képzésekre:

- A magyar közoktatás rendszerében szerzett középfokú végzettséggel és érettségivel.
- Egy másik ország oktatási rendszerében szerzett középfokú végzettséget igazoló papírokkal. (A papíroknak igazolniuk kell a minimálisan elvégzett 12 osztályt, és négy tantárgyból tett érettségi vizsgát.)³⁰² A külföldi papírok elismeréséről, és beszámításáról a felvételiben megjelölt felsőoktatási intézmény dönt. A végzettséget igazoló papírok hiánya esetén közvetlenül a kiválasztott felsőoktatási intézményben kell jelentkeznie a hallgatónak, és az intézmény kompetenciakörébe tartozik, hogy felveszi-e az adott személyt az adott képzésre vagy sem.
- A magyar nyelvű képzésekre a központi felvételi rendszeren keresztül jelentkezik a felvételiző, és az egységes pontszámítási rendszer vonatkozik rá. Az angol nyelvű szakokon azonban a felsőoktatási intézmények saját hatáskörébe tartozik a felvételi eljárásrend kialakítása.

A nemzetközi védelemben részesülők esetén a tanulásban a nyelvi nehézségek jelentik a legnagyobb akadályt interjúalanyaink tapasztalata szerint is. A központi felvételi rendszer és az oktatási hivatal kizárólag magyar nyelvű honlapja megnehezíti a felvételi rendszerben való eligazodást. Mindazok számára, akik a magyar nyelvtudásukat nem érzik elég magabiztosnak a felsőfokú tanulmányokhoz, szűk keresztmetszetet jelent, hogy az angol nyelven meghirdetett, államilag finanszírozott szakok az összes államilag finanszírozott szaknak 4%-át teszik ki, így a bekerülésnél igen nagy a verseny.

4.3. Felsőoktatáson belül elérhetetlen támogatás

A felvételt nyert menekült hallgató az egyetemi képzés alatt jogilag ugyanazokra a juttatásokra jogosult, mint a magyar hallgatók. A jogérvényesítés terén azonban mutatkoznak nehézségek. Egy nemzetközi védelemben részesülő hallgató nem csupán a tanulmányai állami finanszírozására, de tanulmányi ösztöndíjra is jogosult. Volt példa

302 www.oktatas.hu/kepesitesek_elismertetese/kulfoldon_szerzett_oklevelek/kozepiskolai_bizonyitvany

olyan esetre, mikor az intézmény az állami ösztöndíjas menekült hallgatónak semmilyen tanulmányi ösztöndíjat nem akart biztosítani, mondván, hogy külföldinek nem jár. A jogosultság tényét csak akkor ismerték el, amikor a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület közbenjárt az egyetemnél a külföldi hallgató érdekében.

Komoly kihívást jelent a hallgatók körében igénybe vehető szociális juttatások igénylése a nemzetközi védelemben részesülők számára. A rászorultság igazolása sok esetben olyan papírokhoz kötődik, melyeknek beszerzése lehetetlen egy menekült számára, aki nem veheti fel a kapcsolatot a származási országa hivatalos szerveivel. Mivel a nemzetközi védelemben részesülők a magyar hallgatók közé sorolódnak, így minden információt magyarul kapnak, és az ügyintézkést magyarul kell végezniük, abban az esetben is, ha tanulmányaikat angol nyelven folytatják.

A menekültek és oltalmazottak ki vannak zárva a külföldi hallgatók számára meghirdetett állami ösztöndíjprogramokból, melyek széleskörű támogatást biztosítanak nem csupán egzisztenciális, de interkulturális és nyelvi nehézségek terén is. Mindez két dologból adódik: egyrészt a nemzetközi ösztöndíjak nagy része bilaterális egyezményeken alapul, melynek során a hallgatónak a saját országában kell a pályázatot benyújtania. A védelemben részesülők számára ez az út nem járható. Vannak olyan nemzetközi, de nem országok közti megállapodásokra épülő ösztöndíjak, amelyek működési szabályzatában a Magyarországon élő menekülteket és oltalmazottakat eleve diszkvalifikálják.³⁰³

Az államilag finanszírozott helyek száma a 2009/2010 tanév és 2019/2020 tanév közötti időszakban közel 30%-kal csökkent³⁰⁴ a magyar felsőoktatásban, ugyanakkor a külföldi hallgatóknak szóló ösztöndíjak száma intenzíven nő. A védelemben részesülő hallgatóknak egyre szűkülő felsőoktatási térben kell helytállniuk, úgy, hogy közben ki-szorulnak a felsőoktatás nem magyar hallgatóknak szóló integrációs támogatásaiból.

A következő táblázatban a támogatási rendszerek fentebb már ismertetett modelljét kívánjuk részletesebben bemutatni annak alapján, hogy a különböző rendszerekben a felsőfokú tanulmányokra való felkészülésben, a felvétel rendszerében és a felsőfokú tanulmányok során milyen jellemző támogatási formák lelhetők fel (a tipológia egyes kategóriáinál a magyar rendszerben elérhető támogatási formákat is feltüntettük).

³⁰³ www.tka.hu/docs/palyazatok/20200201_okf_hu-honlapra.pdf

³⁰⁴ www.oktatas.hu/felsooktatasi/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statistikak

3. táblázat

Támogatási rendszerek – tipológia

	Szociális transzfer alapú A befogadó ország állampolgárai számára biztosított rendszeren belül nyújt a menekültek helyzetének javítására támogatást.	Tehetséggondozást támogató Segítő felkészítő tanfolyamok, és a bent maradást segítő programok révén nyújt a csoportra szabott, célzott támogatást.	Kvótaszerű - affirmatív A mentesség vagy könnyített követelmények biztosítása a felvételi folyamat során a célcsoport számára.
FELKÉSZÜLÉS	Nincs csoportra szabott felkészítés. A magyar rendszerben államilag finanszírozott nyelvtanfolyam nem működik menekültek számára.	Állami ösztöndíj programok: - Nyelvi előkészítő év ösztöndíjas külföldi hallgatók számára. - Határon túli magyaroknak az emelt szintű érettségire való felkészítés. - OL-ve menekülteknek szóló felkészítő program: nyelvi kompetencia és íráskészség fejlesztés, illetve adott tudományterülettel való ismerkedés.	
BEKERÜLÉS	Egységes feltételekkel, központi felvételi rendszeren keresztül zajlik a felvételi. A magyar rendszerben könnyítést jelent, hogy a külföldiek, bizonyos feltételek teljesülése mellett, magyar mint idegen nyelvből érettségizhetnek.	A magyar felsőoktatási rendszerben az angol nyelven induló felsőoktatási szakokra való felvételi folyamat során az egyetemek saját eljárásrend szerint, a későbbi egyetemi tanulmányokhoz szükséges készségek és ismeretek meglétét méri fel.	A mentesség biztosítása, amikor a jelentkező nem, vagy könnyített követelmények mentén felvételizik.
BENTMARADÁS	Hallgatói juttatások (adminisztratív akadályok): - Tanulmányi ösztöndíj - Egyetemi infrastruktúra használata - Szociális alapú támogatás	A csoport szükségleteihez alakított támogatási formák külföldieknek szóló állami ösztöndíjakban: - Szociális - Mentálhigiénés - Tanulmányi - Közösség	

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A támogatási rendszerek fent említett tipológiája alapján a magyar felsőoktatási rendszer szociálistranszfer-alapú segítséget biztosít a Magyarországon nemzetközi védelemben részesülő személyeknek. Centralizált formában az állam felsőoktatásra való felkészülést, illetve a felsőoktatásban való bennmaradást segítő programmal nem nyújt csoportra szabott támogatást. 2018 júliusa óta a magyar állam – a közoktatási rendszer keretein kívül – ingyenes nyelvtanulási lehetőséget sem biztosít azok számára, akiket védelemben részesít. A nemzetközi védelemben részesülő személyek felsőoktatási, és hosszútávon gazdasági és társadalmi integrációját nem segíti elő semmilyen célzott, a speciális helyzetből fakadó kihívásokat és hátrányokat célzó program. Kiemelt csoportként tekintendők továbbá azok a menedékkérők, akik a már megkezdett tanulmányaikat megszakítani kényszerültek. Esetükben a felkészítő, nyelvi és egyéb kompetenciafejlesztő kurzusok átmenetet biztosítanak a fogadó országban való tanulmányaik folytatásához.

Tehetséggondozást támogató felkészítő program intézményi szinten egyedül a Közép-európai Egyetemen jött létre kifejezetten nemzetközi védelemben részesülők számára.³⁰⁵ A program 2016-ban indult menekültek felsőoktatásba való integrációja céljából a CEU és a MigSzo (*Migrant Solidarity Group for Hungary*) közös szervezésében, egy Erasmus+ program finanszírozásában. A programba való bekerülésnél alapkritérium volt, hogy valaki valamelyik európai uniós országban nemzetközi védelemben részesüljön, vagy kérelmező legyen.³⁰⁶ Az OLIVE-UP program nappali rendszerben meghirdetett képzés volt, ami – hasonlóan a CEU-n működő *Roma Graduate Preparation Program*-hoz – az egyetemi felvételre való felkészítést segítette elő. A programba felvételt nyert hallgatók számára az egyetemen kurzusokat szerveztek, egyéni tutorálást biztosítottak az akadémiai angol nyelvhasználat területén és az érdeklődésnek megfelelő tudományterületen.

Mivel a program nappali képzés kereteiben zajlott, a résztvevőknek a megélhetésükhöz tanulmányi ösztöndíjat, és kollégiumi helyeket biztosítottak. A program keretében a diákoknak és tanároknak is – külön-külön – csoportos szupervízió segítette a munkáját. Sajnos 2022-től ez a program az egyetem bécsi kampuszára költözött, és csupán egy szűkebb lehetőségeket biztosító, hétvégi készségfejlesztő program érhető el Budapesten.³⁰⁷

305 www.olive.ceu.edu/about-1

306 Bár a programban résztvevők többsége a Magyar Államtól kapott menekült státuszt, érkeztek résztvevők más EEA országokból is (Németországból, Norvégiából, Szerbiából).

307 www.olive.ceu.edu/about-1;
www.openeducation.group/apply/?fbclid=IwAR3FsDPvIZjY_P_Yg0xnsRwqdRABckaLuqVsOawAryOvyK8cWaPU65IsUC8

Ugyanakkor Magyarországon folyamatosan bővülő volumenben működnek centralizált tehetséggondozást támogató programok külföldi diákok számára, melyek tapasztalatai hasznosak lehetnek az elemzés szempontjából.

A magyar nyelven folytatott tanulmányokra való felkészítésre működő példa a Külügy- és Külügyminisztériumba integrált Balassi Intézet, aktuálisan Liszt Intézet, magyarországi felsőoktatási előkészítő képzésében történő ösztöndíjas részvételi lehetőség a magyarországi felsőoktatásban részt venni kívánó határon túli magyar tanulók számára. Az ösztöndíj célja az érettségire felkészítés különböző tantárgyakból emelt szinten.³⁰⁸ Az előkészítő ösztöndíj ingyenes szaktárgyi és magyar nyelvi képzést, ingyenes tankönyvet és ingyenes kollégiumi elhelyezést is magában foglal.

Az iménti két példa azt igazolja, hogy kidolgozásra kerültek olyan programok, melyek a nyelvi (az egyik esetben angol, a másikban magyar) felkészítés mellett, alapvető szaknyelvi és szaktárgyi ismeretek területén is felkészítést biztosítanak.

A védelemben részesülők számára rendszerszintű, csoportra szabott támogatási formára lehetnének jó gyakorlatok a harmadik országbeli diákok hazai tanulmányait támogató Stipendium Hungaricum,³⁰⁹ illetve a keresztény fiataloknak szóló állami ösztöndíj-program.³¹⁰ A két program a támogatások körét tekintve a főbb – és az általunk vizsgált téma szempontjából releváns – pontokban hasonlóan épül fel. A nyelvi felkészítésen túl mindkét program több oldalról segíti a hallgatók intézményi integrációját is. A külföldi ösztöndíjasok mindegyikének biztosítja az önköltség térítését, a lakhatást, és a tanulmányi ösztöndíjat. A Stipendium Hungaricum programban bevett gyakorlat a tanulmányokat megelőző *Integration Camp* szervezése, melynek célja a közösségteremtés, a bizalom kialakítása, az érzékenyítés, és az élményteremtés. Az ösztöndíjasokat mindkét programban mentorok segítik, akiknek feladata, hogy tanácsokat adjanak tanulmányi és oktatási ügyekben, segítsenek a hallgatói életben való eligazodásban, egyetemen belüli és kívüli ügyintézésben, albérléterezésben, valamint a külföldieknek szóló

308 HERA Oktatás- és Neveléskutatók Egyesülete: *A felsőoktatás szociális dimenziója. Hátrányos helyzetű csoportok hozzáférése és részvétele a felsőoktatásban című kutatás*. Budapest, Tempus Közalapítvány, 2016, 81.
www.tka.hu/docs/palyazatok/a-felsooktat-as-szocialis-dimenzioja.pdf

309 www.studyinhungary.hu/study-in-hungary/menu/stipendium-hungaricum-scholarship-programme

310 Ez utóbbi célja, „*hogy lehetőséget biztosítson felsőfokú tanulmányok folytatására magyarországi képzési helyeken olyan, a világ válságrégióiban élő keresztény fiatalok számára, akik hazájában a keresztények vallási üldöztetésnek, fenyegetésnek vannak kitéve vagy a szabad vallásgyakorlásban korlátozást szenvednek el, hogy ezáltal is hozzájáruljon a hazájukba visszatérő szakemberek társadalmi megbecsültségének növekedéséhez.*” Az ösztöndíjban résztvevők körében így nevesítve van az üldöztetést elszenvedők köre, ugyanakkor nem cél, hogy az adott személy védelemben részesüljön Magyarországon, és a már védelemben részesülők ki vannak zárva a részvételből. (www.tka.hu/docs/palyazatok/20200201_okf_hu-honlapra.pdf)

programok szervezésében.³¹¹ A fenti két programban a résztvevők létszámát az állam kvótákkal szabályozza.

Mint látható, Magyarországon működnek olyan felsőoktatási programok, melyek tapasztalataira alapozva hatékonyan lehetne támogatni a Magyarországon védelemben részesülő külföldiek felsőoktatásba való bekerülését, képzését. A fenti modellekre alapozva, lehetőséget kellene biztosítani számukra hasonló támogatást nyújtó ösztöndíjak megszerzésére. Mindezt alátámasztja az EMMI által kiadott *Fokozatváltás a felsőoktatásban* középtávú szakpolitikai stratégia cselekvési terve a 2016–2020-as időszakra,³¹² melyben az alábbiak jelennek meg: „A felsőoktatásban a negatív demográfiai trendek miatt csökkenő merítési bázist ellensúlyozhatja a nemzetköziesítés növelése, minél több külföldi hallgató hazánkba csábítása.” Ebben a cselekvési tervben – az intézkedések szintjén – jelen pillanatban nem jelennek meg célcsoportként a magyar állam által nemzetközi védelemben részesített külföldiek, annak ellenére, hogy egyrésztől nemzetgazdasági szempontokból ennek a csoportnak a humán erőforrás-fejlesztése egybevág a stratégia célkitűzéseivel, másrésztől, a hazánkban élő menekülteknek az integrációját számos aspektusból támogathatná.

5. Összegzés

A menekült élethelyzetben lévő fiataloknak többszörös kihívásokkal kell szembenéznük a fogadó országban. A kényszeremigrációból adódóan, nem csupán a kulturális és nyelvi különbségek, de a kiszolgáltatott élethelyzetekből eredő szociális nehézségek és az átéltek révén sok esetben poszttraumás stressz is nehezíti a beilleszkedés folyamatát. Az oktatáshoz való hozzáférés a társadalmi-gazdasági integráció alapvető feltétele. A felsőoktatásba való bekerülés, mint cél, motiváló tényező a nehézségek leküzdésében, az új körülményekhez való alkalmazkodásban, és az előzmények traumáinak feldolgozásában való átmenetben.³¹³ Azonban az is kiderül az eddigi vizsgálatokból, hogy a menekült helyzetben lévők hátrányainak áthidalására kevés csupán a felsőoktatásban való részvételhez való jogosultság biztosítása. Mindehhez megfelelő tájékoztatásra, célzott programokra és támogatási rendszerre lenne szükség.

³¹¹ www.tka.hu/kiadvany/8345/mentorprogram-nemzetkozi-hallgatok-tamogatasara

³¹² www.015-2019.kormany.hu/download/b/fa/11000/EMMI%20fokozatv%C3%A1lt%C3%A1s%20fels%C5%91oktat%C3%A1s%20cselekv%C3%A9si%20terv%20Sajt%C3%B3%20%C3%A9s%20Kommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20F%C5%91oszt%C3%A1ly%2020170627.pdf 9

³¹³ Watenpugh et al. 2014; Streitwieser et al. 2017.

A magyar felsőoktatási rendszer vizsgálatához és célzott programok kidolgozásához szükség lenne részletes, és elérhető statisztikákra a felsőoktatásba felvételizők és felvettek körében a nemzetközi védelemben részesülők arányára vonatkozóan. A tervezést nagyban segítené, ha össze lehetne vetni a bemeneti oldalon a közoktatási rendszerbe bekapcsolódó menekültek és oltalmazottak adatait, a kimeneti oldalon az utókövetési vizsgálatok eredményeivel.

A végzettséget igazoló dokumentáció hiányossága esetén szükséges egy központi eljárásrend kidolgozása, ami nem az intézményben dolgozó vezetők szubjektív döntésére bízza a méltányosság lehetőségét. A Norvég Oktatási Minőségbiztosító Szervezet (NOKUT) által fejlesztett QPR (*Qualification Passport for Refugees*)³¹⁴ rendszere követendő gyakorlat lehet a magyar közegben is. A QPR módszertana dokumentumelemzés és képzett, tapasztalt bizonyítványértékelők által lefolytatott strukturált interjú kombinációjára épül. Az értékelés célja feltérképezni, összegezni, és bemutatni az elérhető információkat a menekült képzettségi szintjéről.

A megfelelő tájékoztatás szempontjából elsődleges fontosságú, hogy a felsőoktatással kapcsolatos tájékoztató weboldalak a nemzetközi védelemben részesülő személyek felsőoktatáshoz való hozzáféréseivel kapcsolatos jogairól legalább két nyelven (angol és magyar) elérhető naprakész információt tartsanak. Ez a jogtudatosság erősítése és elősegítése érdekében mind az intézmények, mind a potenciális hallgatók, mind az érdekképviselői szervezetek szintjén fontos. Ugyanakkor a célcsoport számára kialakításra kerülő, jövőbeni támogatási programokkal és lehetőségekkel kapcsolatosan indokolt lenne megteremteni a személyes tájékozódás lehetőségét, amit célszerűen a program lebonyolításával kapcsolatos intézménynek kellene biztosítania.

A menekült élethelyzettel járó többszörös kihívások leküzdésére célzott programok kialakítása szükséges. Ehhez pszichoszociális támogatásnak is elérhetőnek kell lennie és részét kell, hogy képezzék a következő programelemek:

- Az interkulturális kompetenciafejlesztés. A menekültek beilleszkedését célzó program alapja. Az interkulturális kompetenciafejlesztési programnak ki kell terjednie az ügyintézőkre, az oktatókra és a külföldi hallgatókra is. Gyakori probléma, hogy sem a felsőoktatási intézmény adminisztrációjában dolgozók, sem az oktatók nem rendelkeznek megfelelő készségekkel e téren.

³¹⁴ www.nokut.no/om-nokut/internasjonalt-samarbeid/qualifications-passport-for-refugees

- Mentálhigiénés támogatás. A nemzetközi védelemben részesülő hallgatók esetében a menekült háttérből adódóan kiemelt jelentőséggel bír a traumatizáltság veszélye. A traumák átélését követően kialakulhat poszttraumás stressz, mely a közösségi integrációt, és a tanulás eredményességét is negatívan befolyásolhatja. Ezért egy erre a csoportra kialakított támogatási rendszerbe a mentálhigiénés támogatásnak, szükség esetén a pszichológiai segítségnyújtásnak is be kell épülnie.
- Önkéntes hallgatói programok. Információs anyagok készítése-átadása, tanácsadás, tolmácsolás, mentorálás, célzottan kiegészítve a jogklinikával: jogi kérdésekre nyújtott segítséggel, tanácsadással, a megfelelő szervezetekhez való továbbítással. Önkéntes hallgatói programok jelenleg is léteznek az Erasmus+ ösztöndíjjal érkezőkre, vagy más külföldiekre vonatkozó mentorprogramként, amennyiben a menekültek számára célzott mentorprogramok nagyban nem térnek el az előbbiektől, úgy érdemes ezek összehangolt kezelése.

A felsőoktatásba való bejutás, és a felsőoktatásban való megtartás eltérő célként szerepelhet az egyes programok kialakításában. Míg az első a felvételi könnyítésére, kiegészítő tanfolyamokra, illetve mind az általánosan elérhető, mind a személyes tájékoztatás erősítésére irányul, addig az utóbbi esetben az ösztöndíj biztosítása, a jogi segítségnyújtás, mentorálás, és kiegészítő kurzusok, illetve személyes tanácsadás a jellemző eszköz. Az ajánlásokat az alábbi táblázat (4. táblázat) rendszerezi.

4. táblázat

A felsőoktatásba való bejutást segítő, illetve a megtartást segítő intézkedések

A FELSŐOKTATÁSBA VALÓ	BEJUTÁST SEGÍTŐ INTÉZKEDÉSEK	MEGTARTÁST SEGÍTŐ INTÉZKEDÉSEK
Végzettséget igazoló dokumentáció hiányosság pótlására irányuló	Egységes eljárásrend Információszerzés a kibocsátó országból Kompetencivizsga-rendszer	- Kompetencivizsga-rendszer - Kiegészítő tanfolyamok
Célzott programok a tanulni kívánó menekültek számára	A középiskola-felsőoktatás átmenetet segítő intézkedések Információ-nyújtás (információs napok, célzott események, online információ)	A felsőoktatási tanulmányokat már korábban elkezdő hallgatók számára
Mentálhigiénés támogatás	A potenciális hallgatók számára	A felvett hallgatók számára
Önkéntes hallgatói programok	A potenciális hallgatók számára (pl. felkészítő)	A felvett hallgatók számára (pl. mentorálás, felzárkóztatás)
Jogklinika		Az intézményben tanuló hallgatók számára

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

LAKHATÁS



Pósfai Zsuzsanna
Szabó Linda



A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK LAKHATÁSI HELYZETE MAGYARORSZÁGON

1. Bevezetés

A nemzetközi védelmet kapott személyek (a továbbiakban: menekültek)³¹⁵ integrációs folyamatában a lakhatás kiemelten fontos terület, amely gyakran összefügg a foglalkoztatási helyzettel és a nyelvtudással. A menekültek számára különösen megnehezíti az önálló lakhatás biztosítását a helyismeret hiánya, a nyelvi korlátok miatt szűkösebben rendelkezésre álló információforrások, a munkakeresés nehézségei, illetve a külföldiekkel szembeni előítéletesség és diszkrimináció. Sérülékenységet tovább növeli, hogy az egyébként általában munkavállalási korú menekült személyek leggyakrabban nem a képzettségüknek megfelelő munkakörben tudnak elhelyezkedni, így végzettségüknél rosszabb munkaerőpiaci helyzetbe kerülnek és szűkebbek a jövedelemforrásaik.

A NIEM projekt által előállított indikátorok lakhatásra vonatkozó csoportjából kitűnik, hogy alapvetően nincsenek célzott állami lakhatási megoldások vagy lakáspolitikák a menekültek és nemzetközi védelem alatt állók számára. Az indikátorok között felsorolt lakhatási programok és támogatások nagy része csak eseti jelleggel, projektalapon, civil vagy egyházi szervezetek megvalósításában volt elérhető Magyarországon, nem pedig tartósan, állami lakáspolitikai programként. Ez a helyzetértékelés tükrözi azt, hogy Magyarországon általában nagyon kevés állami lakáspolitikai program/támogatás van a lakhatási szempontból rászorulóknak számára. A menekülteknek ugyanazzal a forrás- és kapacitáshiányos, korlátozott szociális juttatási rendszerrel kell szembesülniük, mint sok hasonlóan sérülékeny helyzetben lévő magyar állampolgárnak. Ezen a téren fontos korlát, hogy a szociális bérlakásszektor Magyarországon nagyon kicsi (2019 végén a teljes lakásállománynak csupán 2,6%-át tették ki az önkormányzati tulajdonú lakások)³¹⁶. A létező szociális bérlakások többsége a helyi önkormányzatok tulajdonában áll, melyek általában a régóta ott tartózkodó helyi lakosokra korlátozzák a lakásigénylési, lakáspályázati rendszereket. Ráadásul az elmúlt években a magyar lakáspiacon zajló folyamatok miatt minden gazdaságilag rosszabb helyzetű társadalmi csoport számára nehezebbé vált, hogy biztosítsa lakhatását. A lakásárak 2016 eleje óta az EU-s országok közül Magyarországon nőttek a legmeredekebben 2020-ig³¹⁷. A budapesti albérleti piacon

315 A nemzetközi védelmet kapott személyek tágabb kategóriájába tartoznak a menekült, valamint az oltalmazott státuszú személyek is. A továbbiakban a fogalmazási egyszerűség kedvéért a nemzetközi védelmet kapott személyekre együttesen „menekültként” hivatkozunk a szövegben.

316 KSH 2020: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_lak0001.html

317 Eurostat 2020: www.ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsho40/default/bar?lang=en

pedig 2011 óta 130%-kal, közel két és félszeresükre emelkedtek a bérleti díjak³¹⁸. Ez a menekült személyek számára is egyre nehezebb lakhatási helyzetet eredményezett.

Mindezekre tekintettel ez a fejezet igyekszik a speciálisan menekülteket érintő körülményeket figyelembe venni. Egyfelől azokat a különböző területeket érintő szakpolitikai intézkedéseket írja le, amelyek az elmúlt évtizedben a Magyarországon elismert menekült lakhatását érintették, valamint azokat a lakhatási programokat, amelyek kifejezetten menekülteket céloztak, vagy legalábbis nyíltan támogattak valamilyen formában. Másfelől az elemzésnek az is célja, hogy ezen tevékenységeket egy olyan kontextusban láttassa, amely a tágabb gazdasági helyzetet és kifejezetten a lakáspiacot érintő strukturális adottságokat is figyelembe veszi.

A fejezetben először röviden áttekintjük a nemzetközi és hazai lakáspolitikai trendeket, valamint néhány európai példát a menekülteket érintő lakáspolitikai intézkedésekre. Az elemzés 2008-tól indul, ami fordulópontot jelentett nemcsak a globális pénzügyi válság, hanem a Magyarországon a lakhatás szempontjából is némileg megváltozott menekültpolitika miatt. Az elemzés nagy része ugyanakkor a közelmúltra fókuszál. Ennek elsődleges oka a 2015-ös európai menekültválságot követően felerősödött bevándorlásellenes magyar kormányzati politika, amely radikálisan leépítette az addig kialakított támogatási rendszert. Ezt a 2020-tól, a koronavírus hatásai nyomán hozott kormányzati intézkedések sem befolyásolták.

A könyvfejezet második szakasza éppen ezt a közelmúltra visszanyúló, gyorsan változó szakpolitikai környezetet vizsgálja és azt, hogy ez a környezet milyen hatással van a különböző résztvevők lehetőségeire. Áttekinti, hogyan változott az elmúlt években az állami szerepvállalás formája a pénzügyi támogatások, valamint az elérhető adminisztratív kapacitások szempontjából; mikor tudtak hatékonyak lenni a formális együttműködések és mikor voltak elengedhetetlenek a közigazgatás és a szociális szereplők közötti informális kapcsolatok ahhoz, hogy az intézkedések megvalósíthatóak legyenek.

A harmadik szakasz a menekültek lakhatási lehetőségeinek két strukturális tényezőjét járja körül. Egyrészt a lakáspiaci kontextussal, másrészt a menekültek munkaerőpiaci helyzetével, foglalkoztatásuk strukturális változásaival foglalkozunk. A két strukturális tényező alapján látszik az is, hogy egy adott időszakban milyen támogatás lehet hatékony a menekültek lakhatási helyzetének javításában.

318 Habitat 2020, Feketelakás: www.habitat.hu/sites/feketelakas/problema

Ezután a negyedik szakasz részletezi azt, hogy a fenti körülmények között – mind az állami, szakpolitikai változásokat, mind a strukturális tényezőket figyelembe véve – milyen menekülteket támogató lakhatási programok valósultak meg az elmúlt években. A programokat a támogatás jellege, valamint a támogatást nyújtó szervezet formája szerint csoportosítjuk.

Az ötödik, utolsó szakasz foglalkozik azokkal a szakpolitikai lépésekkel, amelyeket különböző kulcsszereplők közvetlenül tehetnek azért, hogy a jövőben a menekültek lakhatási helyzete javuljon Magyarországon.

Módszertani szempontból az elemzés során egyrészt a vonatkozó jogszabályi és szakpolitikai források másodelemzését végeztük el, másrészt szakértői interjúkra támaszkodtunk. Utóbbiakról egy összefoglaló táblázatot mellékelünk (lásd Függelék).

2. Lakáspolitikai kitekintés

Lakhatási szempontból három fordulópontot érdemes kiemelni az elmúlt bő évtizedből: a 2008-as gazdasági válságot, a 2015-ös lakáspiaci fordulópontot és a 2020-ban induló koronavírus-világjárványt, illetve annak gazdasági hatásait. Ezek mind hatással voltak kifejezetten a menekültek lakhatási helyzetére is.

A 2008-as válság lakáspiaci hatása széles körben ismert: a válság magáról a lakáspiacról indult, és egyik gyökere a túlhajtott lakáshitelezés volt.³¹⁹ A válság nyomán, ahogy sok háztartás vált fizetéseképtelenné és került adósságcsapdába, a lakhatási válság egyre láthatóbbá vált a közvélemény és a döntéshozók számára is. Az azóta tartó bő tíz évben a korábbiakhoz képest sokkal markánsabban van napirenden a lakhatás kérdése. A 2008-as válság olyan piaci átrendeződéseket is hozott, amelyek miatt egyre nehezebben lehet tulajdonhoz jutni. Ez különösen a fiatalabb háztartásokat érinti, ezért például angol nyelvű országokban elterjedt a „generation rent”³²⁰ (vagy bérlői generáció) kifejezés³²¹.

2015 kevésbé látványos, ám a jelenlegi helyzet megértéséhez fontos fordulópont. Számos európai ország lakáspiacán (nem függetlenül az Európai Központi Bank felszó-

319 Pósfai Zsuzsanna (2019): A lakhatás finanszírozása és ennek következményei a háztartásokra. Demnet Alapítvány, *Citizens for Financial Justice* projekt., www.demnet.hu/kiadvanyaink/lakhatas-financializacioja-es-kovetkezményei-2019

320 www.generationrent.org

321 Balogi Anna, Kőszeghy Lea (2019): Lakáspiacra kilépő fiatalok a lakhatási válságban. *Habitat for Humanity Magyarország, Éves jelentés a lakhatási szegénységről*. www.habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2019/fiatalok

lításától, miszerint a bankok tisztítsák ki portfólióikat a korábbi, nemteljesítő hitelektől) új lakáshitelezési hullám indult, ami magával hozta a lakások emelkedését is. Ezt a tendenciát Magyarországon erősítette, hogy a kormány ezzel nagyjából egy időben vezetett be új (bizonyos társadalmi csoportok számára bőkezű) tulajdonhoz jutást segítő támogatásokat (CSOK és kapcsolódó támogatások).³²² 2015 az európai és magyar menekültügy szempontjából is fontos év volt: 2021-ig tekintve ebben az évben volt a legnagyobb az újonnan Európába érkező menekültek száma. A Közel-Keletről a szárazföldi útvonalon Magyarországra érkező emberek helyzetének megoldatlansága, valamint a kormány reakciója nyomán bontakozott ki a „menekültválságként” hivatkozott időszak. Ez a magyarországi, menekülteket célzó lakhatási programokat alapvetően meghatározta – erről a későbbiekben részletesen írunk – melyeknek így a meredeken emelkedő lakások kontextusában kellett megvalósulniuk.

2020 és a koronavírus-világjárvány hozta a legújabb fordulópontot az európai lakáspiacokon: egyrészt csökkent a turizmus által az európai nagyvárosok lakáspiacaira helyezett nyomás, és lehetőség nyílt a rövidtávú lakáskiadás szigorúbb szabályozására. Másrészt a „maradj otthon” felszólítás – kezdetben az egyetlen létező általános járványkezelési stratégia – miatt nagyon felerősödött a közbeszédben a biztonságos lakhatáshoz való hozzáférés jelentősége. Amiről addig csak lakhatási aktivisták és lakáspolitikai szakemberek beszéltek, az hirtelen mindenki számára világossá vált: a lakhatás jelenti az első számú biztonságot, a kiindulópontot. A koronavírus-járvány kapcsán kibontakozó egészségügyi, társadalmi és gazdasági válságban a döntéshozók addig unortodoxnak tekintett eszközöket is bátrabban alkalmaztak. Így például hosszú kilakoltatási moratóriumokat vezettek be, vagy hoteleket alakítottak át hosszabb távú szálláshelyekké.³²³ A Nyugat-Európában jellemző nonprofit lakhatási szolgáltatók (lásd lakástársaságok) is gyakran figyelmet fordítottak arra, hogy bérlők ne veszítsék el a járvány miatt a lakhatásukat.³²⁴ Ugyanakkor az első időszak után, amikor világossá vált, hogy hosszan el fog húzódni a járvány, ezeket a nagyon progresszív rendelkezéseket jórészt megszüntették.³²⁵ A koronavírus-járvány nem változtatott a lakások 2015 óta tartó töretlen emelkedésén³²⁶ – sőt, bizonyos kedvelt lokációkban (például a zöldövezetekben) még rá

is gyorsított arra. Összességében a koronavírus-járvány felhívta a figyelmet arra, hogy nagy szükség van szociális, megfizethető lakásokra, és nagy a kielégítetlen lakhatási igény.³²⁷

Ha kifejezetten a menekültek³²⁸ lakhatásával kapcsolatos lakáspolitikai beavatkozásokra koncentrálunk, azt láthatjuk, hogy azok konkrét megvalósulási formája nagyban függ attól, hogy az adott országban milyen lakhatási intézmények léteznek egyébként is. A menekültekkel kapcsolatos lakhatási beavatkozások a létező intézményrendszerhez tudnak kapcsolódni – még akkor is, ha célzott programokat vezetnek be a célcsoport számára. Adott például az a feltétel, hogy a menekült személyek ugyanolyan feltételekkel juthatnak szociális bérlakáshoz, mint az érintett ország saját állampolgárai. Ezek a feltételek és lehetőségek azonban nagyon különbözőek: míg például Németországban igen kiterjedt szociális bérlakásrendszer van, amibe a különböző speciális programokkal integrálni tudják a menekülteket is, addig Magyarországon és más kelet-európai országokban ez a szektor szinte nem is létezik, és ugyanúgy, ahogy a lakhatási problémákkal küzdő helyi állampolgároknak, a menekült személyeknek sem tud megoldást nyújtani.

A létező lakhatási intézményrendszerrel való összekapcsolásra jó példa a bécsi *Globaler Hof*³²⁹ projekt, az egyik nagy lakásszövetkezet vegyes projektje, ahol a bérlők nagy része menekült hátterű. Hollandiában is jellemző, hogy a helyi lakástársaságok indítanak olyan programokat, melyek keretében menekülteknek nyújtanak lakhatást, vagy csak előnyben részesítik őket. a bérlők kiválasztás során.

Ahol nem léteznek nagy lakásfenntartó szervezetek, ott a legkézenfekvőbb az, hogy a piaci tulajdonosok és menekültek között közvetítőként fellépve lehessen a menekülteknek lakhatást biztosítani (Magyarországon is láttunk erre néhány példát, amit a könyvfejezet későbbi részében bővebben kifejtünk). Erre példa a varsói *Welcome Home* program³³⁰, vagy a Belgiumban működő szociális lakásügynökségek³³¹, melyek ügyfélkörébe a menekültek is beletartoznak.

Mivel a lakhatási nehézségeken túl a menekültek komplex nehézségekkel küzdenek, számukra mindig indokolt speciális lakhatási programokat, beavatkozásokat indítani,

322 Pósfai Zsuzsanna (2020): Polarizáció a magyar lakáspiacon - lakásfinanszírozás függő gazdasági helyzetben. *Periféria Tanulmányok* 4., www.tinyurl.com/uxxm8c8w

323 www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/homelessness/covid-19-response-people-sleeping-rough

324 The State of Housing in Europe 2021. Housing Europe., www.stateofhousing.eu

325 www.nlihc.org/coronavirus-and-housing-homelessness/national-eviction-moratorium

326 www.ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-4a.html?lang=en

327 The State of Housing in Europe 2021. Housing Europe., www.stateofhousing.eu

328 A "menekült" kifejezést itt továbbra is a nemzetközi védelem alatt álló személyek összességére értjük.

329 www.sozialbau.at/fileadmin/pdf/aktuelle-meldungen/SozialbauStudyGlobalEstate2016.pdf

330 www.ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practice/welcome-home-housing-support-refugee-families-poland_en

331 www.center4affordablehousing.org/wp-content/uploads/2019/01/Bridging-the-Gap-Between-Social-and-Market-Rented-Housing-in-Six-European-Countries.pdf, p. 86.

célzott módon reagálni. Erre példát jelentenek az olyan lakhatási programok, ahol vegyesen élnek menekült és nem menekült háttérű bérlők (például CURANT, Antwerpen³³²; REFUGIO, Berlin³³³), ami intenzív módon segíti az integrációt. Bizonyos helyeken, ahol adott időszakban krízishelyzetek alakultak ki (például Görögország), számos alulról szerveződő kezdeményezés is segítette a menekültek lakhatását. Ilyen volt például az athéni City Plaza Hotel, ahol lakhatási aktivisták egy üresen álló hotelt elfoglalva biztosítottak menekültek számára lakhatást.³³⁴

Fontos a speciális lakhatási programokból a hosszabb távú megfizethető lakhatás felé vezető utakat is kialakítani, hogy a programok végeztével az érintettek ne kerüljenek ismét nehéz lakhatási helyzetbe. Erre hasznos gyakorlatot jelent, ha az adott lakhatási program a helyi önkormányzattal együttműködésben valósul meg, és a program után lehetőségük van a menekült háttérű személyeknek az állampolgárokhöz hasonlóan önkormányzati bérlővé válniuk.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának menekülteknek szóló lakhatási programokról készült elemzésében³³⁵ néhány általános megállapítást tesznek az európai tapasztalatokról. Az egyik lényeges megállapítás a különböző léptékű – országos és helyi – szakpolitikák összehangolásának fontossága. Míg a programok konkrét megvalósítása, a lakások biztosítása vagy szervezeti működtetése sokszor a helyi önkormányzatokon múlik, az elemzés külön kiemeli az országos szakpolitikai keretrendszer és finanszírozás jelentőségét. Másrészt két lényeges, a tágabb értelemben vett lakáspolitikában is jellemző megközelítést emel ki a menekültek lakhatásának megoldása terén: a megfizethető, illetve hozzáférhető lakásállomány növelését a személyeknek nyújtott támogatásokkal szemben. Előbbivel – mikor a támogatást a megfizethető lakásállomány növelésére fordítják – hosszabb távú, tartósabb hatást lehet elérni, viszont megvalósítása egy működő intézményrendszer hiányában nehezebb. Mint a következő alfejezetekben látni fogjuk, a Magyarországon megvalósult, menekülteknek szóló lakhatási programok túlnyomó többsége is az utóbbi kategóriába esett, és személyeknek nyújtott támogatást. Emellett a fenti ENSZ-jelentés szerint minden esetben fontos az integrációt segítő egyéb programelemeket (lásd szo-

ciális munka, álláskeresés, nyelvtanulás stb.) is fenntartani.³³⁶ Az elemzés külön kiemeli, hogy Közép- és Kelet-Európában a lakáspolitikai és a lakásszektor lassabban és kisebb mértékben tudott csak reagálni a menekült személyek lakhatási nehézségeire.

3. A magyarországi menekültek lakhatását érintő szakpolitikák változásai és a legfontosabb társadalmi szereplők

Ha a magyarországi menekültek lakhatására vonatkozó szakpolitikai intézkedések történetét és az intézményi segítségnyújtás kereteit a lakhatás biztonságának garantálása szempontjából nézve tekintjük át, akkor egy alapvető problémát mindenképpen fel tudunk fedezni. A központi kormányzat 2013-ban a kapcsolódó EU-s források elérhetősége érdekében készített egy olyan stratégiai dokumentumot (*1698/2013. (X. 4.) Korm. határozat a Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról*, részleteket lásd alább), amely a nemzetközi migráció kérdéseit komplexen, a lakhatási problémákat is tárgyalva igyekszik kezelni. Ennek ellenére a kapcsolódó jogszabályok és a pénzügyi támogatások keretrendszere szinte folyamatosan, egy-két évente változik a terv elkészülte óta. Ez pedig majdhogynem lehetetlenné teszi, hogy az ezen a területen dolgozó döntéshozóknak, végrehajtóknak és szociális szolgáltatóknak egy olyan specifikus tudással rendelkező stabil gárdája alakuljon ki, akik a mindenkori szabályozást jól ismerve, rutinszerűen és garantált erőforrásokkal operálva tudjanak segítséget nyújtani.

Az elmúlt években rendkívül sokat változott, hogy adott időszakokban milyen állami vagy civil szereplőknek jutott nagyobb szerep a menekültek lakhatására vonatkozó segítségnyújtásban (lásd lent). Ez a szakasz az érintett társadalmi szereplőkkel készített interjúk alapján a menekültek lakhatási támogatását érintő szakpolitikai intézkedéseket írja le, valamint azt, ahogyan a segítségnyújtásban meghatározó szerepet vállalók felelősségi körei és feladatvállalási lehetőségei változtak.

A menedékjogról szóló *2007. évi LXXX. törvénnyel* egységesen érvényesített *301/2007 (XI.9) Kormányrendelet* a menekülteknek és oltalmazottaknak a letelepedéshez egy-

332 www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/antwerp

333 www.refugio.berlin/ueber-about/ueber-uns

334 www.best-hotel-in-europe.eu

335 UNHCR (2020): Good Practices for Migrant and Refugee Housing in Europe. www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2020/10/Good-practices-housing-FINAL-EN.pdf

336 UNHCR (2020): Good Practices for Migrant and Refugee Housing in Europe. www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2020/10/Good-practices-housing-FINAL-EN.pdf

szeri támogatást, a beilleszkedés érdekében rendszeres lakhatási támogatást, valamint lakáscélú támogatást tett elérhetővé (lásd eredetileg 2007/LXXX tv. V. fejezet 37. §³³⁷). 2008-tól a 12/2001. (I.31.) Kormányrendelet módosításával lehetővé vált, hogy érvényes bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok Magyarországon a magyar állampolgárokkal azonos módon, külön miniszteri engedély nélkül lakáscélú állami támogatásokhoz jussanak. Az integrációhoz nyújtott különféle támogatások összege ugyan a tényleges megélhetési költségekhez képest relatíve alacsony volt, 2008 után a *létfenntartási támogatásoknak* (értsd: lakhatási, beiskolázási, egészségügyi stb.) ez a rendszere mindenképpen stabilitást jelentett. Amennyiben az igénylő részt vett egy 520 órás, ingyenes magyar nyelvtanfolyamon (ezt a területileg illetékes menekültügyi kirendeltség köteles volt az érintett számára biztosítani), a rendszeresen érkező támogatások két évig, minden hónapban rendelkezésére álltak. A menekültstátusz megszerzését követően a menekülttáborban eltölthető 6 hónap (rászorultság esetén további 6 hónap) szintén méltányos volt az önálló lakhatás megszervezéséhez szükséges idő szempontjából. Az egyszeri, egy főre számított 171 000 forintos támogatás a magánbérletben gyakran elvárt kaució összegét tudta fedezni.

Később ezt a kisebb költségvetésű és fragmentált rendszert igyekezett javítani az a 2014-ben bevezetett integrált támogatási struktúra, amelynek egyik eleme volt a központi kormányzat által garantált, egyénre szabott *integrációs szerződés*. Ennek aláírásával az elismert menekültstátusszal rendelkezők havi rendszerességgű integrációs támogatást tudtak a központi költségvetésből igényelni: kezdetben 6 hónapig nettó 90 000 forint összegben (családoknak maximum 215 000 forint összegben), majd fél-évente csökkenő mértékben, maximum két évig. A kezdeti nagyobb kiadások fedezésére – mint például lakásbérlet esetén a kaució – akár át is lehetett ezt a támogatást ütemezni és részben előre igényelni. Ugyanakkor, ha az igénybevevő időközben bármilyen jövedelemben vagy plusz támogatásban részesült, a támogatás összegét le kellett csökkenteni olyan mértékben, hogy az az egyén összes havi bevételét maximum az adott időszakban esedékes támogatási összeg határáig egészítse ki.

Az integrált struktúra másik eleme volt a mindezzel párhuzamosan futó, EU-s forrásokra támaszkodó támogatási rendszer, amelynek részleteit a 1698/2013. (X. 4.) Kormányhatározattal elfogadott *Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozott Menekültügyi Migrációs és Integrációs Alaphoz*

(a továbbiakban *MMIA-hoz*) kapcsolódó *hétéves stratégiai tervdokumentum*³³⁸ rögzítette. Ennek keretében a rendelkezésre álló MMIA-s források 8,75%-a, azaz az előzetes tervek szerint egy 972,5 millió forintos költségvetés állt rendelkezésre a menekültek lakhatásának javítását célzó programok fedezésére.

Az új állami, központi költségvetésből származó források, valamint az MMIA több éves programján keresztül elérhető EU-s támogatások bevonásával több társadalmi szereplő is lehetőséget kapott a menekültek lakhatási biztonságának közvetlen javítására, vagy felelősséget vállalhatott ebben a feladatkörben. Egyrészt a helyi szinten működő családsegítőknek lett feladata garantálni azt, hogy az integrációs szerződés keretében nyújtott szociális juttatások megfelelő módon jussanak el az arra ténylegesen rászorulókhöz. Másrészt civil szervezetek pályázhattak menekültek lakhatási programjainak kidolgozására, megvalósítására és a meglévő szociális infrastruktúrák kapacitásainak fejlesztésére.

Az integrációs támogatások kapcsán ugyanakkor a menekültek integrációs szerződésben rögzített vállalásait heti rendszerességgel nyomon követő, kötelezően támogató és az akkori Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak (BÁH) havonta beszámoló családsegítők köre a gyakorlatban viszonylag szűknek bizonyult. Részben azért, mert a központi kormányzat előzetesen nem biztosított az új szabályozási és gyakorlati helyzetre felkészítő állami képzéseket, és így a fent is említett specifikus szakértelem hiányában nehezebb volt a szerződésben előírt folyamatok hatékony segítése. Voltak családsegítők, ahol ezt a fajta hiányosságot a korábbi munkatapasztalataiknak köszönhetően, a menekültügyekben jártasabb szociális munkások segítségével tudták áthidalni. A proaktívabb szereplők a régóta menekültügyekkel foglalkozó civil szervezetekhez fordultak segítségért [interjú 10, interjú 12]. Az integrációs szerződésekkel foglalkozó helyi együttműködések területi koncentrációját elsősorban az határozta meg, hogy a menekült ügyfelek helyismeret hiányában leginkább a menekülttáborokból Budapestre vezető közlekedési csomópontokhoz (például Keleti Pályaudvar, Nyugati Pályaudvar, Kelenföldi Pályaudvar) vagy az országosan eljáró bevándorlási hivatalhoz (lásd Budapest XI. kerület) közeli családsegítőket keresték. Az idő szűkössége is indokolta ezt, mivel időközben azt a 6 hónapos időszakot, amit a menekültek a státusz megszerzését követően a befogadó állomásokon tölthettek, 2 hónapra csökkentették [interjú 6, interjú 10].

337 www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Met_Vhr_egyseg_szerkezetben.pdf

338 Lásd www.belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf

Tekintve, hogy az állami képzések nem valósultak meg és a kapacitás bővítése is elmaradt, a túlterhelt bürokráciában lassabb lett a hivatalos dokumentumok ügyintézése. Emellett a helyi szinten gyakran eltérő jogszabályi értelmezések miatt a menekültek tényleges segítésében komoly szerep jutott a személyes kapcsolatoknak és az ügyintézők közötti informális hálózatoknak. Így történhetett az is, hogy az elvileg lakcímkártyához kötött integrációs szerződések betartatásáért felelős családsegítők földrajzi helyzete a gyakorlatban végül sokszor eltérhetett annak a családsegítői szolgálatnak a helyétől, amely a – menekültek által még a menekülttáborban megnevezett – bejelentett lakcímhez tartozott. Ennek folyománya volt, hogy Budapest bizonyos kerületeiben, valamint egyes, a befogadóállomásokhoz közel eső megyei jogú városokban a helyi családsegítőknek – rövid átmeneti időszak után és szűkös humán kapacitásokkal – egy-egy adott időszakban több száz fős ügyfélkörrel kellett foglalkozniuk [interjú 10]. Mindemellett az integrációs folyamat elősegítésének gyakran része volt az is, hogy az egyéb releváns állami intézmények (például egészségügyi, oktatási, munkaügyi stb.) ügyintézőit is nekik kellett a menekültek speciális helyzetével kapcsolatban tájékoztatni, érzékenyíteni, jogi kötelezettségeiket ismertetni [interjú 10, interjú 12].

A közigazgatásban és a jóléti rendszerben dolgozók informális kapcsolatai mellett kiemelkedően fontos szerepe volt a családsegítők és a legtöbbször MMIA-s pályázati forrásokra támaszkodó civil, egyházi vagy egyéb önkormányzati fenntartású szervezetek informális, időnként formális együttműködéseinek is (lásd Baptista Integrációs Központ, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei [BMSZKI], Jezsuita Menekültszolgálat, Református Menekültmisszió, majd Kalunba Szociális Szolgáltató, Máltai Szeretetszolgálat, Menedék Egyesület különböző együttműködései) [interjú 1, interjú 4, interjú 8, interjú 10, interjú 12].

Az önálló lakhatás megszervezésének kérdésére fókuszálva, ezek a kapcsolatok egyrészt az integrációs támogatások és az MMIA-s források által elérhető lakhatási programokban való részvétel összeegyeztethetőségét segítették. Másrészt a nyelvtanulás kapcsán vált fontossá a szerepük, ami kiemelten kezelt kérdés volt a családsegítőkkel való kötelező kapcsolattartásban, az integrációs folyamatok általános elősegítésében, de kifejezetten a lakáskeresésben is. Miután ugyanis a változó szabályozás megszűntette a magyar mint idegen nyelv tanulásának államilag biztosított, ingyenes elérhetőségét, a nyelvoktatást gyakran a civil szervezetek szervezték meg, legtöbbször MMIA-s forrásokra támaszkodva. Budapesten kívül pedig – ahol mind a civil szervezetek, mind a nyelvtanárok száma jellemzően alacsonyabb – ez a feladat is inkább a túlterhelt

családsegítőkre maradt [interjú 12]. Interjúink alapján a nyelvi korlátok leküzdése a lakáskeresés során, az ingatlanügynökökkel való kapcsolattartásban és legfőképpen a bérbeadókkal való kapcsolattartás szempontjából tűnt sokszor fontos tényezőnek. A magyar nyelv ismerete általában erősítette a bizalmat és megkönnyítette a kommunikációt, mivel a feleknek nem kellett egy közvetítő idegen nyelvet sem (például angol) ismerniük, illetve így idegen nyelvű szerződés garantálása sem volt feltétlenül szükséges [interjú 3, interjú 7, interjú 11, interjú 13].

A 2015-ös menekültválság fordulópontot hozott a kormányzat migrációs politikájában: a kormányzat a válságra adott reakcióival egyértelművé tette bevándorlás-ellenes politikájának szisztematikusságát. Ennek megfelelően változtatták meg az integrációs szerződések hatályát is: az elismert menekült státusszal rendelkező személyek legkésőbb 2016 május végéig folyamodhattak még integrációs támogatásért, utána ez a lehetőség teljesen megszűnt. 2018 közepéig ugyan élt még a korábban megigényelt támogatások rendszere, de a családsegítők szerepe visszaszorult, és az időközben helyi szinten összegyűlt szaktudás jelentőségét veszítette. Ezen kívül a 2015 utáni folyamatok fontos része volt, hogy 2015 végén a debreceni, majd 2016 végén a bicskei befogadóállomást is bezárták. Ezzel jelentősen csökkentették a menedékkérők és már elismert státuszú menekültek számára hozzáférhető tartózkodási helyeket, és még ha az MMIA-s forrásokat elérő, a lakhatási programokat működtető szervezetek egymással együttműködve információmegosztással, informális egyeztetésekkel, illetve az egyes menekültek helyzetének javítása érdekében, közös felelősségvállalással tudták is segíteni a rászoruló személyeket [interjú 1, interjú 2, interjú 4, interjú 8], ezek az intézkedések hirtelen tovább növelték a támogató szervezetekre nehezedő nyomást.

Mindezzel párhuzamosan a 2015-ben tapasztalt kritikus állapotok és a nyugat-európai egyházi szervezeteken keresztül megjelent alternatív pénzügyi források hatására megnőtt a magyarországi egyházak felelősségvállalása a menekültek támogatásában – különös tekintettel a lakhatásra [interjú 1, interjú 5]. Ekkor indult például a Jezsuita Menekültszolgálat Magyarországon, illetve az Evangélikus Diakónia menekülteket segítő programja is. A konkrét lakhatási programokról részletesebben a következő fejezetben lesz szó. Ugyanakkor érdemes még kiemelni, hogy a központi kormányzat ugyanebben az időszakban hozta létre az Üldözött Keresztények Megsegítéséért Felelős Államtitkárságot, amely a 2017-ben indított *Hungary Helps Programon* keresztül állami forrásból segített néhány Magyarországon elismert keresztény menekült lakhatásán.

Ezután 2017 hozott újabb fordulópontot a menekültek általános lakhatását érintő szakpolitikákban: a tranzitciónak létrehozásával az újonnan érkező menedékkérőknek zárt táborokban kellett tartózkodniuk, ahonnan a menekültstátusz elismerése esetén nyílt táborokba mehettek, de ott is csak maximum 30 napig tartózkodhattak. Ez alatt az idő alatt még a hivatalos okmányokat sem lehetett megbízhatóan beszerezni, egy al-bérlet megszervezése pedig csaknem megoldhatatlan volt. Emiatt szinte lehetetlenné vált az integrációs szakaszra való felkészülés, és felértékelődtek a lakhatási lehetőségekben támogatást nyújtó szervezetekkel való közvetlen kapcsolatok. 2017-től máig az a jellemző, hogy a menekültstátuszt elnyerők többsége úgy tud kiköltözni a befogadóállomásról (különösen, ha nincs eleve létező kapcsolati hálójuk Magyarországon), ha a befogadóállomás munkatársai kommunikálnak az elhelyezési lehetőségekről a lakhatási programot működtető szervezetekkel [interjú 11, interjú 3]. A befogadó-állomásokról a következő, harmadik szakaszban még írunk az intézményes elhelyezés kapcsán.

A szorító helyzet megoldásában tehát még egy rövid ideig tudtak segíteni a civil lakhatási programok, de 2018-ban már ez a támogatási lehetőség is megszűnt vagy legalábbis erősen leszűkült. Az MMIA-források ugyanis politikai okokból elérhetetlenné váltak a civil szervezetek számára, a pályázatokat visszavonták, és onnantól csak az állami szervek pályázhattak azokra. Így az ebből finanszírozott – adminisztratív szempontból egyébként minden érintett fél szerint gördülékeny módon, a Belügyminisztérium megbízott szerveivel hatékony és formális együttműködésben zajló [interjú 1, interjú 8] – lakhatási programok fenntartása ellehetetlenült. A 2018. július 1-én hatályba lépett *STOP Soros* törvénycsomag (lásd T/333. egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról) azon felül, hogy kifejezetten kriminalizálta a menekülteket támogató civil segítségnyújtást (lásd *Btk.* 353/A. §), bevezette a „biztonságos tranzitország” fogalmát.³³⁹ Ennek hatására – arra való hivatkozással, hogy Szerbia biztonságos harmadik országnak minősül – drasztikus mértékben nőtt az elfogadhatatlannak nyilvánított menedékkérelmek aránya, és jelentősen csökkent a Magyarországra belépni tudó menedékkérők, illetve a státuszt elnyerő menekültek száma. Ezzel indirekt módon csökkent a lakhatási programokkal kapcsolatos nyomás.

339 A *STOP Soros* törvénycsomag három törvényjavaslatból állt, céljaik/ tartalmuk szerint: (1) az „illegális migrációt támogató szervezetek” kriminalizálása, (2) bevándorlási finanszírozási illeték megfizetése, ami a civil szervezetek külföldről származó forrásainak 25%-át tette volna ki, (3) az idegenrendészeti távollátás bevezetése, ami lehetővé tette volna, hogy az „illegális migrációt támogató személyeket” ki lehessen tiltani Magyarország területéről. A civil szervezeteket és menekülteket támogató személyeket kriminalizáló rendelkezéseken felül fontos volt még a „biztonságos harmadik ország” fogalmának bevezetése, ami alapot biztosított arra, hogy Magyarország érdemben ne folytasson le menekültügyi eljárásokat. Ezt végül 2019-2020-ban már felülírta a magyarországi bírósági gyakorlat, és érdemben kevésbé alkalmazták ezt a kategóriát. 2021 végén az Európai Bíróság kimondta, hogy a törvénycsomag több szempontból is ellentétes az európai uniós joggal.

Ugyanakkor az egyházak szolgáltató szervezetei folytatták a segítő munkát a lakhatás terén, alapvetően külföldi egyházi, kisebb részben saját forrásokból, de esetenként közvetlen hazai állami támogatással is. Így 2018 óta kizárólag egyházi szervezetek, illetve egyházi finanszírozással működő szervezet (lásd Kalunba Szociális Szolgáltató, melyet a továbbiakban az egyszerűség kedvéért az egyházi szervezetek közé sorolunk) által vitt lakhatási programok léteznek, beleértve a menekült státuszú embereket is befogadó hajléktalanszállók működtetését is, melyek szerepe az utóbbi egy-két évben megnövekedni látszik. A hajléktalanellátó rendszerben elsősorban a Baptista Integrációs Központ és az Oltalom Karitatív Egyesület nyújt célzott vagy legalábbis nyíltan vállalt támogatást az elismert menekültek számára. Ezek a szervezetek a krízisszálláson (lásd éjjeli menedékhelyen) kívül időszakos lakhatást is biztosítanak az arra rászorulóknak: egyedülállóknak átmeneti szállón, családoknak családok átmeneti otthonában [interjú 8, interjú 9].

2020 nyarán, miután a luxemburgi Európai Unió Bírósága az európai uniós jog szerint³⁴⁰ jogellenes fogvatartásnak minősítette a tranzitciónak működését, a magyar kormány felszámolta azokat. Az ezután következő egy-másfél évben (a 2021-es év végéig) szinte teljesen eltűntek a menekült státuszért folyamodók Magyarországról. Ennek főbb okai egyrészt, hogy a tranzitciónakból kikerülve a tapasztalatok szerint a legtöbben tovább kívántak menni Nyugat-Európába, másrészt, hogy a tranzitciónak megszüntetésével egyidejűleg gyakorlatilag lehetetlenné vált Magyarországon menedékkérelmet benyújtani. Erre az akkor életbe lépő (és 2021 végén érvényes) szabályozás szerint csak a biztonságos harmadik országnak nyilvánított Szerbiában és Ukrajnában van lehetőség a magyar nagykövetségeken. A már itt élő elismert menekülteknek a központi kormányzat szinte kizárólag az egyházi szervezeteken keresztül nyújt lakhatási vagy a menekültek bizonyos csoportját kifejezetten célzó állami támogatást.

Összefoglalva azt látjuk, hogy a politikai és finanszírozási változások következtében néhány év kivételével (2014–2018), melyekről a negyedik szakaszban részletesebben írunk, nem léteztek jelentős lakhatási programok a menekültek számára. Volt néhány kivételes lakhatási program 2014 előtt is (például a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Református Menekültmisszió szervezésében, amelyek közül az utóbbi szatellit-szervezete lett

340 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról. A C-924/19. PPU. és 925/19. PPU sz. egyesített ügyekben hozott ítélet. Lásd még részletesebben: www.curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200060hu.pdf

a később önállóan működő Kalunba Szociális Szolgáltató Nonprofit Kft. [interjú 11]), illetve létezett az állam által garantált lakhatási támogatás is, de ezek a programok jellemzően kis léptékűek voltak.

A 2015-ös menekültválság utáni időben, a korábbiaknál jóval nagyobb számban Magyarországra érkező menekültek szükségleteire reagálva, illetve az ebben az időszakban rendelkezésre álló finanszírozási forrásokkal (lásd MMIA források, illetve nyugati egyházak által biztosított források) bővült az integrációs programok és ezen belül is a lakhatási programok száma. Ezek korlátait viszont elsősorban az jelentette, hogy a legtöbb esetben pályázati alapon működtek és nem volt hosszú távon garantált forrásuk (lásd MMIA-s programok megszűnése), vagy a túlterhelt bürokrácia és az információhiány miatt a gyakorlatban nem voltak annyira kiszámíthatóak, mint amennyire az elvárható lett volna [interjú 10] (lásd integrációs támogatás folyósításának akadozásai). Ez egyrészt a működtető szervezetek, felelősségvállaló társadalmi szereplők számára is jelentős bizonytalanságot, kiszámíthatatlanságot okozott [interjú 3, interjú 11]; másrészt a támogatott személyek számára átláthatatlan helyzetet teremtett. A projektalapú működés jellegéből fakadóan az is előfordulhatott, hogy a támogatási időszak végével a lakók nem tudták fenntartani azt a lakást, amely egy rövid időszakra rendelkezésükre állt [interjú 1, interjú 8, interjú 9], és így könnyen elindulhatott egy lefelé tartó mobilitás. Az egyes programokról és hatásaikról részletesebben a negyedik szakaszban írunk.

Mindemellett a Magyarországra menedékkérőként való belépés lehetőségei 2018 és 2021 között rendkívüli mértékben korlátozódtak. 2018 óta folyamatosan csökkent a Magyarországon menedékkérelmet benyújtók száma, és ennek megfelelően az elismert menekültek száma is alacsony³⁴¹. Az adatokból egyértelműen látszik, hogy a magyar kormány stratégiája a menedékkérelmek benyújtásának ellehetetlenítése, nem pedig a beadott kérelmek nagyarányú elutasítása. 2018-ban ennek eszköze a STOP Soros törvénycsomag részeként bevezetett biztonságos harmadik ország kategóriája volt, amire hivatkozva érdemben nem vizsgálták a menedékkérelmek jelentős részét. Ez aztán körülbelül egy év után a bírósági gyakorlatban átalakult és már nem alkalmazták. Ennek megfelelően 2020 első felében megint kicsit többen kaptak státuszt. 2020 nyarán azonban – a tranzitzőnák felszámolásával egyidőben – gyakorlatilag megszüntették a Magyarországon benyújtott menedékkérelmek lehetőségét.

341 A KSH vonatkozó adatai szerint 2018-ban 671 menedékkérő volt (403 valamilyen státuszt kapott), 2019-ben 500 menedékkérő volt (60 státuszt kapott), 2020-ban 117 menedékkérő volt (130 státuszt kapott), 2021-ben 40 menedékkérő volt (és 40 valamilyen státuszt kapott): www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0066.html

Mivel összességében nagyon kevés számú elismert menekült, oltalmazott vagy befogadott személy van Magyarországon, nem tudnak lakhatási igénnyel rendelkező kifejezett célcsoportként megjelenni. A visszaszoruló lakhatási programok megértéséhez tehát szükséges látni az általánosan bevándorlásellenes politikák hatásait.

4. A magyarországi menekültek lakhatását érintő strukturális szempontok

4.1. Általános lakhatási lehetőségek

Magyarországon nincs általánosan elérhető lakhatási támogatás; a támogatott bérlások száma rendkívül korlátozott (az önkormányzati bérlakásállomány 2019-ben a teljes állománynak csupán 2,6%-át tette ki)³⁴², és az intézményi elhelyezésben élők számára kevés a kivezető út (rendszerszinten jellemző, hogy sokan pusztán azért maradnak évekig a szociális ellátórendszerben, mert nincs számukra megfizethető lakás)³⁴³. A menekülteknek ugyanezzel a helyzettel kell megküzdeniük. Néhány éven keresztül, amikor jelentősebb pályázati támogatások és állami források is elérhetőek voltak, a menekültek lakhatási helyzete relatíve jobb volt az általában lakásszegénységben élőkénél [interjú 8]. Még azzal együtt is igaz ez, hogy az integrációs szerződések keretében nyújtott támogatási összegeket a túlterhelt bürokrácia miatt gyakran nem lehetett megbízható ütemezésben elérni, illetve a valós költségekhez képest ezek az összegek nem voltak túl magasak [interjú 10]. Az MMIA-forrásból szervezett lakhatási programok sem jelentettek minden rászoruló számára megoldást [interjú 2]. Az integrációs támogatás és a pályázati források megszüntetésével mostanra az általános lakásszegénységben élő magyar állampolgárokhoz hasonlóan rossz helyzetbe kerültek azok a menekültek, akik önállóan nem tudják megoldani a lakhatásukat. Ma nagyon kevés, menekült személyek számára elérhető lakhatási támogatás van, és ezek hiányában – valamint a bérleti díjak emelkedésével – a Magyarországon maradó menekültek lakhatási helyzete kifejezetten nehéz.

342 Hegedűs József, Somogyi Eszter (2016): Moving from an authoritarian state system to an authoritarian market system: Housing finance milestones in Hungary between 1979 and 2014. In: J. Lunde and C. Whitehead (eds), *Milestones in European Housing Finance*. Oxford, Wiley-Blackwell, 2016.

343 Ámon Kata, Balogi Anna (2018): A magánbérleti piac alsó szegmense, *Éves Jelentés a Lakhatási Szegénységről, Habitat for Humanity Magyarországon*, www.habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakatasi-jelentesek/lakatasi-jelentes-2018/alberletek-also-szegmense

4.1.1. Lakásvásárlás

Ahogy korábban írtuk, a piaci hitelfelvétel és az állami lakáscélú támogatási programok az elismert menekültek és a magyar állampolgárok számára 2008 óta rendkívül hasonló feltételekkel érhetőek el. Eltérő jogszabályi gyakorlat, hogy lakásvásárlás esetén a harmadik országbeli állampolgárok a területileg illetékes hivatalnál kötelesek engedélyt kérni az ingatlanszerzéshez (lásd 1993. évi LXXVIII. Törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról 1/A. § (2) bekezdés). Viszont a nem menekült külföldiek esetén is gyakori tapasztalat, hogy ezt viszonylag könnyen megadják. Ezzel együtt az interjúink során mind a civil vagy egyházi szervezetek, mind a megkérdezett érintettek arról számoltak be, hogy menekültek csak ritkán tudnak saját lakástulajdonra szert tenni [interjú 3, interjú 4, interjú 6]. A készpénzzel való lakásvásárlás nagyon kevesek számára opció, és kizárólag akkor elképzelhető, ha a megtakarított tőkét a kibocsátó országból valamilyen módon át tudják menekíteni. Ráadásul az elmúlt években tapasztalt magyarországi lakásár-robbanás³⁴⁴ miatt ma már rendkívül nagy összegre van szükség a vásárláshoz. A hitelfelvétellel való lakásvásárlás azért nem reális a menekültek számára, mert a bankok nem hagyják jóvá a határozott idejű, alacsony keresetű foglalkoztatással rendelkezők hitelkérelmeit. Amennyiben valakinek már hosszabb távon stabil és jobban fizetett állása van, lehetségessé válik a hitelfelvétel. A 2016 óta bevezetett állami lakásvásárlási támogatásokra (vagyis elsősorban a családok otthonteremtési kedvezményére CSOK) a menekült családok is jogosultak voltak, ám ezt a vonatkozó, 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet módosítása 2018. III. 15-i hatállyal eltörölte. Ez utóbbi módosítás – szemben más, a CSOK-hoz való hozzáférést adott társadalmi helyzet alapján szűkítő intézkedésekkel – gyakran elsikkad a szélesebb közvélemény előtt. Noha jöllehet, érdemes lenne a szabályozást általánosan, és kifejezetten a menekültekkel érintően is felülvizsgálni. Itt azonban a továbbiakban a lakásvásárlás lehetőségét nem tárgyaljuk, mert az a szakmában dolgozók beszámolóí szerint a 2021-ig Magyarországra érkező menekülteknek jellemzően csak egy elenyésző kisebbségét érintette.

4.1.2. Bérleti piac

A lakáspiac azon szegmense, ahol a menekült személyek és családok többsége akár egyéni, akár valamilyen támogatott programon keresztül megoldja lakhatását, a magánbérleti piac. Bár az önkormányzati bérlakás-pályázatokon való részvételre a menekülteknek

is van elvi lehetőségük, valós esélyeik elenyészőek a szociális szakemberek tapasztalatai alapján [interjú 1, interjú 2, interjú 8]. Ezért a szociális bérlakások egyébként is rendkívül kicsi (országosan 2,6%, Budapesten 4,5%³⁴⁵) szegmense valójában nem elérhető számukra. Mindeközben a magánbérleti piac Magyarországon nagyon alulszabályozott: ez mindkét fél számára kockázatos helyzetet teremt és minden bérlőt nehéz helyzetbe hoz (lásd Habitat Feketelakás 3.0³⁴⁶). A menekült személyek további nehézsége, hogy nem beszélnek a nyelvet, nincs helyismeretük, diszkriminációval szembesülnek és bizonytalan a munkaerőpiaci helyzetük. A lakcímbejelentés³⁴⁷ is általános problémának mondható a magyar magánbérleti piacon: sok lakástulajdonos nem engedi a bérlőinek, hogy állandó lakcímként jelentsék be a bérleményt, noha ez feltétele lenne számos szociális juttatásnak. A menekült személyek esetében ennek további különös jelentősége, hogy ha valaki állampolgárságot szeretne kérvényezni, annak minimum három év (oltalmazottak esetében nyolc év) megszakításlan, rendezett lakcím-státusz a feltétele.

A magánbérleti piacnak azért is van kiemelt jelentősége a menekültek lakhatása szempontjából, mert a menekülteket célzó lakhatási programokat megvalósító szervezetek is szinte kizárólag a piacon bérelnék lakásokat (lásd 4. fejezet). Így a magánbérleti piac strukturális nehézségei az ő esetükben is érvényesülnek. Ezek a nehézségek jórészt a magánbérleti piac tulajdonosi szerkezetéből és alulszabályozottságából fakadnak. A nyugat-európai országokban jellemző intézményi lakástulajdonosokkal³⁴⁸ szemben Magyarországon a kiadó lakások túlnyomó többségének magánszemély a tulajdonosa, aki számos egyéni szempontot is érvényesít(het) a lakáskiadás során. A szabályozási hiányosságok miatt felértékelődik az egyéni bizalmi viszony is [interjú 8, interjú 9, interjú 11]. Mindez a lakhatási programokat megvalósító szervezetek képviselői szerint a gyakorlatban azt jelenti, hogy sok lakástulajdonos nem akarja menekülteknek vagy általában külföldieknek kiadni a lakását, vagy legalábbis több garanciát kérnek. [interjú 6, interjú 11, interjú 13]. Ebben a viszonyrendszerben gyakran további nehezítő tényező a közös nyelv hiánya. Amennyiben a menekült személynek vagy az őt támogató szervezetnek sikerül is kibérelnie a lakást, a menekült bérlők sok szempontból ezután is sérülékeny helyzetben vannak – különösen, amikor már kikerülnek a támogató programokból.

³⁴⁵ www.ksh.hu/thm/2/indi2_7_7.html

³⁴⁶ www.habitat.hu/sites/feketelakas

³⁴⁷ www.utcajogasz.hu/szakmai-anyagok/lakhas-es-lakcim

³⁴⁸ Ezek olyan nonprofit vagy piaci szervezetek, melyek kifejezetten lakások építésére, kezelésére, kiadására vannak szakosodva; magyarul lakástársaságoknak szokás őket nevezni. A nonprofit lakástársaságok dominálják a szociális bérlakások szektorát (állami, önkormányzati támogatást kapnak és ennek fejében szociálisan célzott módon adják bérbe lakásaikat), a piaci lakástársaságok pedig a magánbérleti piacon is könnyebben szabályozható helyzetet hoznak létre.

³⁴⁴ www.habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2020/megfizethetoseg

4.1.3. Intézményi elhelyezés

A magyarországi lakásszegénységre általánosan jellemző, hogy a megfizethető lakhatási lehetőségek hiányában sokan hosszú távon is olyan lakhatást nyújtó szociális intézményekben (például családok átmeneti otthona, hajléktalanszálló) élnek, melyek eredeti célja csak krízishelyzetek megoldása lenne.³⁴⁹ Mivel pedig nem léteznek a sérülékeny csoportokat célzó megfizethető lakhatási lehetőségek, ezekből az intézményekből nincsenek érdemi kivezető utak sem. A szociális intézmények térítési díjai és a piaci albérlési díjak mértéke között tátongó szakadék pedig azt is nagyon megnehezíti, hogy a dolgozó, de alacsony jövedelemmel rendelkező személyek és családok ki tudjanak lépni az intézményes elhelyezésből.

Ez a helyzet a menekülteket és oltalmazottakat is sújtja, mert a célzott lakhatási programok korlátozott kapacitásai miatt előfordul, hogy ők is intézményi lakhatásba kerülnek. További nehézség, hogy számos szociális ellátó nem érzi magát felkészültnek külföldiek fogadására (például a nyelvismeret vagy a speciális, menekültekhez kapcsolódó eljárások ismeretének hiánya miatt), illetve rendszerszerűen is túl vannak terhelve [interjú 8]. Ezért a gyakorlatban elsősorban két szociális ellátó intézmény fogad menekült személyeket és családokat (erről bővebben a 4. szakaszban írunk), bár krízishelyzet esetén más intézmények is hajlandóak elhelyezést biztosítani.

Hajléktalanszállón vagy családok átmeneti otthonában (CSÁO) való elhelyezés esetén az intézmények munkatársaival készített interjúink alapján élesen el tud válni a lakhatási szegénységben érintett magyar és a menekült családok helyzete [interjú 8, interjú 9]. Az ellátórendszerbe kerülő magyar családok jelentős része hosszú éveken keresztül nem tud onnan kikerülni az érdemi kivezető utak és a megfizethető bérlakások hiánya miatt. Viszont a menekült családok számára ez a lakhatási forma valóban átmeneti lehet, mert az ő esetükben a piacképesebb szakma, a munkaképes kor, vagy az új életkezdés szubjektív ereje segíthet nekik a gyorsabb továbblépésben (szemben a hosszú távú szegénységi krízisben élő magyar családokkal) [interjú 8].

A szociális intézmények és az önálló lakhatás közötti lakhatási forma a munkásszálló, amit esetenként menekültek is igénybe vesznek. A 2017 és 2020 közötti munkaerőhiányos időszakban egyre gyakrabban előfordult, hogy a munkáltatók ilyen formában biztosítottak szállást alkalmazottaiknak.³⁵⁰ A hajléktalanellátásban dolgozó egyik szoci-

ális munkás interjúalanyunk szerint ez menekült munkavállalók számára is megoldást jelenthetett (például az építőiparban) [interjú 9].

Az intézményi elhelyezés speciális formájának tekinthetők a befogadóállomások, ahol a menedékkérők és menekültek a kezdeti időszakban tartózkodnak. Mivel jelen könyvfejezetben elsősorban a hosszabb távú lakhatási lehetőségek és az elismert menedékkérők lakhatáson keresztüli integrációja áll az elemzés középpontjában, részletesen nem tárgyaljuk a befogadó-állomásokat, noha azok jelentősége a Magyarországra érkezés utáni kezdeti időszakban megkerülhetetlen a menedékkérők lakhatása szempontjából. Az elemzett időszak végén, 2021-ben Magyarországon egyetlen nyílt befogadóállomás üzemel, Vámosszabadiban. Ezen kívül még egy úgynevezett közösségi szállás működik Balassagyarmaton, ahol idegenrendészeti eljárás alatt állók tartózkodhatnak. Nyírbátorban van egy olyan idegenrendészetileg őrzött szállás, ahol a már őrizet alatt álló, nem elismert (vagy megszüntetett) státuszú menedékkérők vannak. Ez a korábbi infrastruktúra töredéke, hiszen az elmúlt években számos befogadóállomást és szállást nyújtó intézményt bezárt a magyar állam. Ahogy fentebb részben szó volt erről, 2016 végén még több befogadóállomás működött: ezek közül négy volt nyílt befogadóállomás, tizenegy pedig különböző típusú zárt állomás (lásd tranzitzőna, őrzött befogadó központok vagy idegenrendészeti őrzött szállás). Az akkori helyzetről a Helsinki Bizottság elemzése ad átfogó képet.³⁵¹

A befogadóállomások számának csökkenése mellett ugyanakkor az is problémát jelent, hogy az előző szakaszban leírtak szerint folyamatosan csökkent a befogadóállomáson tölthető idő hossza, ami a lakáspiacra való kilépés kényszerét és a sérülékenység mértékét is megnövelte.

Mindezekén túl fontos kiemelni a kísérő nélkül érkező kiskorú menedékkérők helyzetét, ugyanis számukra csak egyetlen lakhatási intézmény érhető el Magyarországon: a fóti Károlyi István Gyermekközpont. Ez az intézmény a többi gyermekotthonnak megfelelő státuszú. Amennyiben a fiatalok utógondozásban részesülnek – ennek feltétele a tanulói jogviszony vagy várakozás szociális intézménybe való felvételre – 24 éves korukig maradhatnak az intézményben; egyébként 18 éves korig.

349 www.habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/alberletek-also-szegmense

350 www.youtube.com/watch?v=oC1-maZ13nU

351 Magyar Helsinki Bizottság (2017): A menekültvédelem jövője Magyarországon. 13. oldal: www.helsinki.hu/wp-content/uploads/A_menekultvedelem_jovoje_Magyarorszagon_Web_black.pdf

4.2. Lakhatás és foglalkoztatás dinamikái egymás összefüggésében

A lakhatás, a munka és a nyelvtudás az integráció egymással szoros összefüggésben lévő alapvető feltételei, amelyeknek az oktatás és az egészségügyi háttér a tartópillérei. Ebben a szakaszban a lakhatási lehetőségekkel való összefüggésben a foglalkoztatási helyzetet emeljük ki. Az elmúlt évtizedben Magyarországon a lakhatás és a munkavállalás politikai és gazdasági környezete, strukturális feltételei viharosan változtak – még ha nem is azonos módon. Míg a lakhatás területén egy rövid ideig volt politikai támogatása a bevándorló menekültek integrációjának (amit aztán a pénzügyi források megvonásával teljesen kiüresítettek), addig a munkaerőpiaci helyzet ugyanezen időszak alatt – a koronavírus-járvány okozta válságos időt megelőzően – a menekültek szempontjából folyamatosan javult [interjú 2, interjú 3, interjú 11].

A következőkben a menekültek szempontjából összevetjük a lakáspiaci helyzet elmúlt tíz-tizenkét évi alakulását a munkaerőpiaci helyzettel. Ezt az időszakot több szakaszra lehet bontani. Az első szakaszban, a 2008-as válság okozta nehéz foglalkoztatási helyzetben a szerény, de megbízható állami támogatásokkal és a relatíve olcsó bérleti díjakkal viszonylag jó eséllyel lehetett Magyarországon elismert menekültként lakást bérelni a piacon.

A második szakasz kezdetét a 2014-2015-től intenzíven növekvő lakásárak és bérleti díjak jelentették, ekkor a foglalkoztatási helyzet még nem javult szignifikánsan. Ez – a 2015-ös menekültválságot követő idegenellenes központi kormányzati politikával és az ebből következően felerősödött előítéletességgel együtt – különösen nehezítette a magánbérlet önálló vagy akár szervezet segítségével való lebonyolítását [interjú 2].

2017-2018 között egy rövid harmadik szakaszt azonosíthatunk, amikor relatíve javultak a menekültek munkavállalási lehetőségei, és emiatt lakhatási helyzetük is valamivel kedvezőbbé vált [interjú 11]. Ennek többféle oka volt: egyrészt a szigorodó bevándorlásellenes intézkedések miatt kevesebb új menekült érkezett Magyarországra, másrészt a kivándorló magyar állampolgárok száma (különösen a vendéglátásban, szállításban és építőipari ágazatokban dolgozók) továbbra is jelentős volt. Ekkor még elérhetőek voltak az MMIA-s forrásokból működtetett lakhatási programok és kisebb részben az integrációs támogatások is.

1. táblázat. Időszakos összefoglaló a lakhatás és foglalkoztatás paramétereiről

Időszak	Országos átlagos bérleti díj ³⁵² (Ft/m ²)	Budapesten átlagos bérleti díj (Ft/m ²)	Havi bruttó átlagkereset országosan (Ft/hó)	Ágazati munkaerő ³⁵³ bruttó átlagkeresete országosan (Ft/hó)
2008–2013	911 ³⁵⁴ [100%] ³⁵⁵	1 406 ³⁵⁶ [100%]	211 366 ³⁵⁷ [100%]	167 246 ³⁵⁸ [100%]
2014–2016	1 272 [140% // 100%] ³⁵⁹	2 500 [178%//100%]	249 597 [118%//100%]	197 441 [118%//100%]
2017–2018	1 620 [178% ³⁶⁰ // 127% ³⁶¹]	2 910 [207%//116%]	313 480 [148%//126%]	245 569 [147%//124%]
2019–2020	n.a. ³⁶²	n.a.	381 617 ³⁶³ [180%//153%]	290 842 ³⁶⁴ [174%//147%]

Forrás: saját szerkesztés

2018 után viszont csúcsra értek az albérletárak, miközben az Airbnb megnövekedett szerepe miatt a bérleti piac is szűkült. Ekkor már a megnövekedett foglalkoztatottsági lehetőségek sem tudták kompenzálni a lakhatási nehézségeket. Így a lehetőségek szempontjából lefelé ívelő negyedik szakaszban, 2019-2020-ban már csak romlott

352 Ebben a táblázatban az átlagos bérleti díjakat a Habitat for Humanity Magyarország által közzétett (www.habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/lakhas-2018-adattar/), a Jófogás.hu-tól származó adatok alapján tüntettük fel. A Jófogás-adatokkal kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy azok a mindenkorai hirdetési árakat tartalmazzák és a valóban fizetett átlagos bérleti díjak ennél alacsonyabbak (hiszen a korábban megkötött szerződések alapján fizetett bérleti díjak általában alacsonyabbak). Ugyanakkor a Jófogás által közzétett hirdetési bérleti díjakat a fent vázolt probléma szempontjából relevánsabbnak tartjuk, hiszen aki adott pillanatban lakást keres, az ezekkel a hirdetési árakkal szembesül.

353 Építőipari, vendéglátás és szállítás ágazati átlagok alapján számolva - innen: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html

354 Adathiányból fakadóan csupán a 2010 és 2013 közötti átlagárakkal tudtunk számolni.

355 Első bázisidőszaknak tekintve.

356 Adathiányból fakadóan csupán a 2010 és 2013 közötti átlagárakkal tudtunk számolni.

357 A 2008 és 2013 közötti időszak átlagát számítva - innen: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qli001.html

358 2009 (I) és 2013 közötti időszak átlagát számítva - innen: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html

359 Második bázisidőszaknak tekintve.

360 Az első időszakhoz mért bázisindex.

361 A második időszakhoz mért bázisindex.

362 A Jófogás.hu adatai 2018. május hóig elérhetőek. A KSH vonatkozó adatbázisa pedig nem négyzetméter-arányos bontásban elérhető. Ugyanakkor a bérindexadatok alapján az mindenképpen elmondható, hogy 2019-ben és 2020 elején – még teljesen a korábbi trendbe illően – tovább növekedtek a lakások bérleti díjai. Stagnálás vagy csökkenés az országos, illetve a fővárosi lakbérdíjak átlagában csupán 2020 márciusától tapasztalható – Budapesten nagyobb mértékben: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakberindex_szamitas/2008/assets/lakberindex-tablamelleklet.xlsx

363 2020-as adatok csak a január–augusztusi időszakra vonatkozóan elérhetőek - innen: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker2008.html

364 Adathiányból adódóan ágazati szinten csupán a 2019-es adatok alapján számolva - innen: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012a.html

a helyzet. Megszűntek a civil szervezetek által projektalapon biztosított lakástámogatási programok és a koronavírus-járvány miatt megnőtt a munkanélküliség. Ez elsősorban azokat az ágazatokat érintette, ahol korábban a legtöbb menekült el tudott helyezkedni (lásd vendéglátás, szállítás, építőipar) [interjú 3, interjú 11]. Így számukra egyre nehezebbé vált az albérletek megfizetése is. Ez annak ellenére is igaz volt, ha esetlegesen, a civil szervezetek mediálásával csökkentett bérleti díjakat sikerült elérni [interjú 4], vagy hogy az Airbnb-s lakások és turizmus árfelhajtó hatása átmenetileg enyhült. Ennek következménye, hogy egyre könnyebben kerültek a menekültek annyira marginalizált helyzetbe, hogy már számukra is csak a hajléktalan-ellátórendszer tudott részleges megoldást nyújtani a lakhatási krízisre [interjú 2, interjú 10]. Ezzel a problémával és a korábbi lakhatási programok körülményeivel a következő szakaszban foglalkozunk részletesebben.

5. A menekülteket támogató lakhatási programok

A fent leírt tényezők miatt a menekült és oltalmazott személyek célzott lakhatási programok nélkül nagyon nehezen jutnak lakáshoz, különösen a befogadóállomásról való kiköltözés utáni első időszakban [interjú 3]. A legtöbb program pályázati forrásból, csupán néhány évig működött – leginkább a 2016 és 2018 közötti időszakban, amikor az ilyen célú, nagyobb volumenű MMIA-s források elérhetőek voltak. A többi, jelenleg is működő program is egyedi alapon válogatja meg a résztvevőket és esetleges az ezekhez való hozzáférés; nincs rendszerszinten, kiszámítható módon és hosszú távon elérhető lakhatási támogatási forma. Fontos továbbá kiemelni, hogy egyáltalán nincs olyan állami lakhatási támogatás, amely kifejezetten menekülteket célozna (az általános állami lakhatási támogatásokhoz pedig – ami jelenleg elsősorban a CSOK-ot jelenti – a fent leírt okokból nem férnek hozzá a menekültek). Az összes alább felsorolt programot civil vagy egyházi (illetve egy esetben önkormányzati) szervezetek valósítják meg. Az, hogy nincsenek lakhatási támogatások, erősíti a továbbvándorlási tendenciát, vagyis az ide érkező menekültek jelentős része valós integrációs lehetőségek híján nem marad az országban.

Alább összefoglaljuk a kutatás során feltárt, menekült és oltalmazott státuszú személyek számára célzottan elérhető különböző lakhatási programokat Magyarországon.

5.1. Lakhatási programok a lakhatási támogatás jellege szerint

5.1.1. Szervezet tulajdonában álló lakásokban történő elhelyezés

Ez a lakhatási megoldás ritka; a „menekültprogramot” működtető egyházi szervezetek közül csupán egynek van a tulajdonában szervezetenként 1-2 lakás, melyekben menekült családokat szállásolnak el. Korábban pedig még két másik egyházi menekültszolgálatnál létezett ilyen megoldás. Ezekben a programokon kívül egyes egyházi vezetők vagy intézmények eseti jelleggel fogadtak be menekült vagy menedékkérő családokat [interjú 4, interjú 5, interjú 11].

5.1.2. Szervezet által bérelt lakásokban történő elhelyezés és szervezeti felelősségvállalás

Az ilyen programok esetében a menekülteket támogató szervezetek bérelnek a piacról lakásokat, amelyekért a szervezet vállalja a felelősséget, fizeti a tulajdonosnak a bérleti díjat és megszervezi, hogy az adott időszakban ki lakjon ott. Ez a forma viszonylag ritkának számít, mert a legtöbb szervezet, különböző okokból, nem akart szerződő félként belépni a lakásbérleti ügyletekbe. Elsősorban a Kalunba Szociális Szolgáltatónál volt ez a forma a lakhatási program meghatározó kerete, itt épp ez a szervezeti felelősségvállalás volt a siker egyik fő záloga. A Kalunbán kívül a Jezsuita Menekültszolgálat (1-2 lakással), az Evangélikus Diakónia (korábban volt egy ilyen módon bérelt lakásuk a piacról, kettőt pedig egy evangélikus gyülekezettől bérelnek; illetve hostel- vagy szállóférőhelyeket is bérelnek menekültek számára) és a Máltai Szeretetszolgálat tart fenn ilyen módon néhány lakást menekültek számára [interjú 1, interjú 5, interjú 8, interjú 11].

5.1.3. Lakhatási támogatás szervezet közvetítésével, menekült személy által bérelt lakásra

A lakhatási programoknak ez a típusa volt a leggyakoribb; ilyen programokon keresztül vonták be a legtöbb lakást, különösen az MMIA-s támogatások időszakában. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményeinek (BMSZKI) és a Baptista Integrációs Központnak 2016–2018 között voltak olyan programjai, amelyek keretében közvetlen pénzbeli támogatást adtak a menekült személyeknek a lakhatási költségek fedezésére. Az előbbi programban a családtagokkal együtt több mint 100 fő kapott támogatást két év alatt, az utóbbiban pedig több mint 90 fő [interjú 8, interjú 9]. Ez a két program 2018-ban

véget ért. Ezen kívül az Evangélikus Diakónia nyújt 2015 óta folyamatosan évente kb. 200 embernek ideiglenes, néhány hónapra szóló lakhatási támogatást ilyen konstrukcióban. Ezt elsősorban bérleti díjra vagy kaució kifizetésére lehet használni, viszonylag rugalmas keretek között [interjú 1]. A Máltai Szeretetszolgálat is támogatja menekült ügyfelek lakásbérletét. Az ilyen típusú programokban közös, hogy amennyiben szükség van rá, a szervezet segít megtalálni a kibérlendő lakást, viszont a támogatott személy szerződik közvetlenül a tulajdonossal, a támogató szervezettől pedig csak az erre fordítandó pénzt (vagy annak egy részét) kapja meg.

5.1.4. Intézményi elhelyezés

Elsősorban az Oltalom Karitatív Egyesület és a Baptista Integrációs Központ nyújt kríziselhelyezést menekülteknek éjjeli menedékhelyen, illetve az utóbbi átmeneti szállón (néhány fenntartott szoba) és családok átmeneti otthonában (CSÁO) is elhelyez menekülteket. A Baptista Integrációs Központ 2014-ben nyitott meg egy épületen belül két CSÁO-t, melyek működését kezdetben az MMIA finanszírozta; átlagosan a férőhelyek felén menekültek laktak (ez az összesen 80 férőhely esetén 40 férőhelyet jelentett). A 2015 utáni időszakban gyakori volt, hogy először ebbe a CSÁO-ba költöztek a menekült családok, és innen kerültek be valamilyen támogatott lakhatási programba. A két CSÁO-nak otthont adó épület 2017-ben leégett, azóta hiányzott ez a típusú lakhatási ellátás. A Baptista Integrációs Központ 2020-ban nyitotta meg új CSÁO-ját, mely szintén nyitva áll menekültek előtt, viszont most úgy látják, hogy a korábbiaknál jóval kevesebb erre az igény [interjú 9]. Ezen kívül a Jezsuita Menekültszolgálat a jezsuita szakkollégiumban biztosít néhány férőhelyet menekült háttérű diákoknak [interjú 5], és az Evangélikus Diakónia esetenként áthelyezi a menekült támogatottakat valamelyik szociális ellátó intézményébe [interjú 1].

5.1.5. Információ

A konkrét lakhatási megoldásokon túl több szervezet nyújt segítséget a lakáskeresés folyamatában, például telefonálással, információ-megosztással. A Menedék Egyesület egy közvetítő platformot is létrehozott 2015-ben, ahol a lakástulajdonosok fel tudják ajánlani lakásukat menekült személyeknek és családoknak [interjú 2]. A koronavírus-járvány 2020 tavaszi hullámában több szervezet segített mediálni lakástulajdonosok és menekült bérlők között a bérleti díjak mérséklése érdekében. A Helsinki Bizottság lakhatási ügyekhez is kapcsolódó jogi képviselettel támogatja a menekülteket [interjú 4].

Egyénileg vs. intézményi garanciával bérelt lakások

Ahogy az előző szakaszban is írtuk, a menekülteket támogató lakhatási programok túlnyomó többsége úgy működik, hogy a piacról bérelnék lakásokat erre a célra. Fontos különbséget jelent, hogy a szervezet lép-e szerződéses viszonyba a lakástulajdonossal, vagy a támogatott személy. Ezzel a kérdéskörrel e keretes írásban külön is foglalkozunk.

Egyéni szerződéskötés nyújtotta lehetőségek – BMSZKI, Baptista Integrációs Központ, Evangélikus Diakónia, Menedék Egyesület

Több szervezet határozott álláspontja volt, hogy a lakásbérleténél maga a támogatott személy szerződjön. Ennek egyrészt az volt az oka, hogy a szervezet nem tudott vagy nem akart ilyen mértékű anyagi garanciát vállalni, illetve az, hogy nem is volt a szervezeteknek kapacitása az üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok elvégzésére (1). Másrészt ezek a szervezetek előremutatóbbnak tartották, hogy a támogatott menekült maguk vállaljanak felelősséget lakásukért, illetve a kapcsolódó ügyek intézéséért (azzal együtt, hogy ehhez szociális munkástól is kaptak támogatást) – ami az integráció folyamatát is felgyorsíthatta [interjú 8] (2); így a lakhatási program nem „kiskorúsítja” a támogatottakat (3). A lakástulajdonosok szempontjából ennek a konstrukciónak relatív előnye, hogy mivel nem jogi személynek nyújtanak szolgáltatást, a gyakorlatban elkerülhető a szerződéskötési kötelezettség (4); hátránya, hogy nem akkora mértékű a szervezeti garancia, mint amikor a szervezet nem csak közvetítő, hanem egyúttal szerződő fél is. Amíg volt ilyen típusú lakhatási programokra forrás, a Menedék Egyesület közvetítésben, tulajdonosok toborzásában, nyelvi akadályok leküzdésében, szerződésírásban stb. segített. A többi szervezet mindemellett még pénzügyi támogatást is nyújtott.

Intézményi szerződéskötés (kvázi lakásügynökség) nyújtotta lehetőségek – Kalunba, Máltai Szeretetszolgálat; kisebb mértékben Evangélikus Diakónia, Jezsuita Menekültmisszió

Ennek a konstrukciónak elsődleges előnye, hogy nagyobb bizalmat kelt a lakástulajdonosokban, ezért nagyobb sikerrel lehet bérelhető lakásokat találni. Itt a szervezet vállal garanciát a bérleti díj fizetésére és a lakás állagának megóvására (ami gyakran azt jelenti, hogy kisebb felújításokat is kell végezni). Az ilyen típusú program akkor tud igazán sikeresen működni, ha kellő mentorálási, szociális munka-kapacitást is mellé tud tenni a szervezet a bérleti díjra fordított összegben felül [interjú 11]. Ez a konstrukció a hosszabb távú

a tulajdonos és a szervezet közötti szerződés állandó marad (1). Ezen felül az előítéletek csökkentésére (2) és a nyelvi nehézségek elkerülésére (3) is lehetőséget nyújt. Az állami integrációs támogatás időszakában (2014/16-ig) az ilyen típusú bérlet előnyei közé tartozott, hogy mivel természetben nyújtott támogatásként volt elkönnyvelhető, nem csökkentette a menekültek által igénybe vehető integrációs támogatás összegét (4); illetve a pénzbeli támogatásokkal szemben azt is garantálta, hogy a támogatás célzott formában kerüljön felhasználásra.

Ezek a lakhatási támogatások relatíve nagyobb léptékben addig voltak elérhetőek, míg az erre való speciális programok futottak és forrást biztosítottak. 2021-es adatok szerint néhány egyházi szervezetnek van még egy-két lakásra szerződésre, amelyekben kifejezetten menekülteket szállásolnak el. Ugyanakkor ezek a segítségnyújtó tevékenységek nem tekinthetők átfogó jellegű programoknak.

Mindkét típusú szervezeti részvétel esetén az volt a cél, hogy a menekültek a támogatási időszak végével saját maguk tudják fenntartani a lakást, amelyben laktak, bár ez nem minden esetben sikerült. Ebből a szempontból fontos tényező volt, hogy mennyire lehetett alacsony vagy a foglalkoztatási helyzetet tekintve reális áron lakást találni számukra még a támogatási időszak kezdetén. További lényeges szempont mindkét forma esetében a nyelvi korlátok áthidalásában nyújtott segítség. A lakástulajdonosokkal való közös nyelv hiánya a tisztán piaci körülmények között lakást kereső menekültek (és általában külföldiek) szerint az egyik legnagyobb akadály.

5.2. Lakhatási programok a programot működtető szervezet formája szerint

5.2.1. Egyházi szervezetek

A menekültek lakhatása területén meghatározóak (szinte kizárólagosak) az egyházi, vagy egyházi partnerségben / egyházi finanszírozással működő szervezetek. Lakhatási programjaik finanszírozási forrását jelenleg elsősorban a nyugat-európai és észak-amerikai testvéregyházai és ezekhez kapcsolódó szervezetek jelentik. Néhány egyházi szervezet kap kisebb állami támogatást – többek között – a menekültekkel kapcsolatos programjaira is, de vannak olyan egyházi szervezetek, amelyek kénytelenek teljesen saját forrásból finanszírozni ilyen jellegű programjaikat.

Ezek a szervezeti programokon túl egyes egyházi szereplők személyesen is közbenjárak: táborokból vagy a tranzitónából egyházi ingatlanokba fogadtak be menedékkérőket. Az ilyen típusú segítségnek akut krízishelyzetekben nagy jelentősége volt.

5.2.2. Civilek

A civil szervezetek elsősorban olyan módon nyújtanak segítséget a lakhatás terén, hogy segítenek az ügyfeleknek piaci alapon (vagy más szervezet támogatott lakhatási programjában) lakást találni. Ez egyéni mentorálást, ügyintézkést, információnyújtást, közvetítést jelenthet. Az integrációs programokra 2018-ig költethető EU-s források (MMIA) az ilyen kapacitások kiépítése terén is jelentős anyagi háttérrel biztosítottak.

5.2.3. Önkormányzati szervezetek

Az önkormányzatok szerepvállalása korábban (az állami integrációs támogatás időszakában, 2014–2016/18-ig) a helyi családsegítő szolgálatokon keresztül valósult meg, de itt nem nyújtottak közvetlenül lakhatási támogatást. Az egyetlen nagy léptékű, önkormányzati szervezet által megvalósított, menekültek számára célzott lakhatási program a BMSZKI, mint a Fővárosi Önkormányzat hajléktalan-ellátó és lakhatási szakintézményének MMIA-s finanszírozással megvalósított programja volt 2016 és 2018 között. Ebben a programban a BMSZKI két éven keresztül támogatást nyújtott menekült ügyfeleknek ahhoz, hogy a piacon béreljenek lakást. A lakásokat túlnyomórészt a BMSZKI munkatársai találták, és a bérletdíj-támogatás mellett intenzív szociális munkával is segítettek. Mivel a BMSZKI elsősorban lakhatási jellegű intézmény, melynek magtevékenysége a hajléktalan emberek ellátása, a felmérésben szereplő programok közül ez volt a legtisztábban „lakhatási”, a többi integrációs elem (például nyelvtanulás) itt kisebb hangsúlyt kapott, mivel a szervezeti álláspont szerint ezeket a szolgáltatásokat könnyebben megkapták máshol is az ügyfelek. Az MMIA-s támogatás megszűnése után a BMSZKI nem folytatta ilyen jellegű tevékenységét, és más menekültek számára célzott programot sem indított [interjú 8].

5.2.4. A lakhatási programokat működtető szervezetek közötti forrásáramlás

A menekülteket támogató lakhatási programok ellentmondásos eleme, hogy mivel szinte kizárólag a piacról bérelt lakásokról van szó (akár a szervezet, akár – támoga-

tással – a menekült személy bérli azokat), a források a lakástulajdonosok felé áramlanak. A pénz kikerül a rendszerből és csak egyszer tudja kifejteni a hatását. 2008 és 2018 között elsősorban az államtól áramlott a pénz a piac felé a lakhatási és integrációs támogatásokon keresztül. 2014/16 és 2018 között az EU-tól a központi és helyi kormányzaton, valamint civil szereplőkön keresztül kerültek pénzforrások a piaci szereplőkhöz. 2015, illetve 2018 után pedig a nyugati egyházi szervezetek pénze, illetve kis mértékben a központi kormányzat támogatása áramlott a lakástulajdonosok felé.

Ráadásul, mivel ezekben a programokban jellemzően piaci áron béreltek a szervezetek lakásokat, egységnyi forrás kevesebb lakásra volt elég, mint hogyha lett volna mód arra, hogy alacsonyabb bérleti díjú lakásokat (például önkormányzati bérlakásokat) lehessen bevonni. Ennél jobb megoldás lenne, ha valamilyen köztulajdonú vagy közösségi tulajdonú ingatlanban valósulnának meg a menekültek támogató lakhatási programok, vagy esetleg szabályozási keret-módosításokkal (például adóteher-csökkentés) motiválnák a szociális célú lakáskiadást – hatékonyabban felhasználva, vagy a rendszeren belül tartva az erre szánt erőforrásokat.

5.3. Menekültek különböző csoportjainak helyzete a lakhatásban nyújtott segítség szerint

Mindezeket túl érdemes még kiemelni, hogy – mint bármilyen jogilag definiált kategória esetén (lásd menekült, menedékes, oltalmazott) – annak ellenére sem tekinthetők a nemzetközi védelem alatt álló személyek homogén csoportnak, hogy a jogi státusz adta társadalmi helyzetük hasonló. A következő szakaszban kitérünk arra, hogy az interjúk tanúsága szerint milyen helyzetű menekültek vannak különösen sérülékeny helyzetben lakhatási szempontból.

Természetesen voltak menekültek, akiknek nem volt szüksége lakhatási támogatásra: vagy azért, mert anyagi helyzetük megengedte ezt, vagy családi, esetleg baráti segítségnyújtás révén önállóan is meg tudták szervezni a lakhatásukat [interjú 6]. Az önkormányzati, civil és egyházi szervezetek képviselőivel folytatott interjúink során viszont elsősorban azoknak a menekülteknek a lakhatási nehézségeire láttunk rá, akik segítségre szorultak. Ilyen különösen sérülékeny csoportnak számít például a Magyarországra menekülteként érkezett, viszonylag kevés egyedülálló nő.³⁶⁵ Bár 2021-ig nem érkezett sok nő egyedül, mindenképpen speciális lakhatási igényeik vannak, melyek kielégítésére

a segítségnyújtói hálózat nem mindig volt felkészülve. Ugyanígy kihívás volt a családon belül bántalmazott nőket illető távoltartási³⁶⁶ lehetőség biztosítása – ha egyáltalán megfogalmazódhatott maga a probléma és eljárás alá tudott kerülni az elkövető [interjú 8]. Ezen kívül úgy tűnt, hogy gyakran az idősebb menekültek lakhatását volt nehezebb megszervezni, mivel ők már nem munkaképes korúak, ráadásul a szabályok alapján bizonyos lakhatási támogatásokat sem tudtak rokonaikkal együtt kihasználni – tekintve, hogy bizonyos szociális szolgáltatások esetén (például CSÁO) Magyarországon a nagyszülő már nem számít egyenesági rokonnak és ilyen értelemben ellátandó félnek [interjú 9].

Az ellátási rendszer hiányosságai a menekültek számára is nehézséget okoznak. Például a hajléktalanszállók tipikusan egyedülálló férfiak számára elérhetőek, egyedülálló nőknek sokkal kevesebb szoba áll rendelkezésére. A hajléktalanellátás elsősorban egyedülálló felnőttekre van berendezkedve, párok számára is nagyon kevés férőhely elérhető. Családoknak a családok átmeneti otthonai tudnak szállást nyújtani, ahol viszont csak a gyerekek után jár ellátás (gyerek nélküli pároknak nem). Ezért például ha egy CSÁO-t működtető szervezet családegyesítés útján akarja segíteni a különböző időpontokban érkezett családtagok közös lakhatását, akkor rugalmasan kell kezelnie a szabályozást, hiszen a gyerekek adott esetben csak a családegyesítés megtörténte után érkeznek, viszont a már Magyarországon tartózkodó családfőnek a megfelelő lakáskörülmények meglétét fel kell tudnia mutatni (lásd 114/2007. (V. 24.) Korm. Rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról, 29. § 3b) [interjú 9, interjú 4].

Lakhatási szempontból a kísérő nélkül érkező kiskorúak is különösen sérülékeny csoportként vannak jelen, ahogy azt a Helsinki Bizottság szakmai anyaga is megerősíti.³⁶⁷ Míg a családjukkal együtt érkezett gyerekeket a szüleikkel együtt helyezik el a befogadóállomáson, majd egy intézményben (például családok átmeneti otthona) vagy egy lakhatási programban, a kísérő nélkül érkező gyerekek a fóti gyermekotthonba (Károlyi István Gyermekközpont³⁶⁸) kerülnek.

Ugyan Magyarországon nem tűnik jelentősnek a papír nélküliek vagy jogszerűtlenül itt tartózkodók lakhatási problémája, az a kevés ember, akit nem találnak meg a hatóságok, vagy nem tudják vele szemben a kiutasításról szóló döntést foganatosítani, gyakran

366 Lásd 2009/LXXII. tv., www.net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900072.tv

367 www.helsinki.hu/wp-content/uploads/szakmai_segedlet_web-FINAL.pdf

368 www.wp.kigyk.hu/gyermekotthoni-ellatas/kisero-nelkuli-menekult-kiskoruk-gyermekotthona

365 Dész Fanni – Pósai Zsuzsanna (2021): Nők és lakhatás., www.library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/17396.pdf

szintén az egyébként is túlterhelt hajléktalanellátásban jelennek meg, noha a szociális támogatások számukra hivatalosan csak korlátozott módon, az életveszély elhárítása érdekében elérhetőek [interjú 9].

Ezen speciális célcsoportokra érdemes külön figyelmet fordítani a lakhatási programok kialakítása, intézményi férőhelyek biztosítása során.

Érdemes kiemelni, hogy a formális szervezetek programjain túl a menekültek lakhatásának megoldásában időnként az informálisan működő, származási ország/anyanyelvi hasonlóság vagy vallási hovatartozás szerinti etnikai kapcsolatok is tudnak segíteni. Ez attól is függ, hogy milyen régóta érkeznek az adott országból külföldi állampolgárok Magyarországra, tudnak-e informális szociális hálót működtetni a maguk által teremtett lehetőségek és korlátok között.

Az ilyen informális kapcsolatokra épülő segítségnyújtásnak része lehetett a menekültek foglalkoztatása (például afgán építési vállalkozó), a krízisszállás biztosítása (például szomáliai közösség), a megosztott magánbérlet és „szívességi lakáshasználat”, illetve a munkásszállón való elhelyezés [interjú 2, interjú 3, interjú 4, interjú 7].

Ezen kívül a „külföldiség”, mint szolidaritásképző tényező általánosabb formájában is megjelent a segítségnyújtásban: a tapasztalatok szerint, amikor kiderült, hogy menekültek bérelnék a lakást, a magánlakásokat kiadók közül általában a külföldi lakástulajdonosok voltak nyitottabbak, vagy az olyan magyar állampolgárok, akik maguk is kivándoroltak, és így személyesen tapasztalhatták meg a származási országukon kívüli lakhatás nehézségeit [interjú 2, interjú 6].

Lakhatási szempontból még legalább egy speciális csoportról érdemes szót ejteni. Az elmúlt években sokan érkeztek úgy diákként Magyarországra, hogy a megkérdezett szakértők szerint egyébként társadalmi státuszuk, helyzetük szempontjából a menekült helyzetűekhez hasonlóak. Esetükben a magyarországi hallgatói programba kapcsolódás tekinthető a menedékkérelem egyfajta alternatívájának. Ők a tanulmányaik alatt ugyan több módon is tudnak segítségért folyamodni – elsősorban a kollégiumi elhelyezésnek köszönhetően –, de a tanulmányaik befejezése után, ha a tipikusan idegennyelvű képzésből kikerülve nem tudnak azonnal álláshoz jutni, könnyen előfordulhat, hogy hasonlóan nehéz helyzetbe kerülnek, mint ha egyébként menekült státuszért folyamodtak volna [interjú 5].

6. Szakpolitikai szereplők lehetőségei a helyzet javítására

A fent leírt, a magyarországi menekültek lakhatását érintő szakpolitikai intézkedések és a lakhatást támogató programok tanulságaira és tapasztalataira építve fejezetünk utolsó szakaszában megvizsgáljuk, hogy a különböző szakpolitikai szereplőknek milyen lehetőségei vannak a Magyarországon elismert nemzetközi védelem alatt álló személyek lakhatási helyzetének javítására.

6.1. Központi kormányzat

A központi kormányzat a szakpolitikai intézkedések egyik kiemelt szereplője. Egyebek mellett lakhatást célzó pénzügyi támogatásokkal, kedvező szabályozással és szakmai felügyelettel tudja támogatni a menekültek lakhatási helyzetét.

A központi kormányzat szerepvállalásának egyik kézenfekvő módja, ha pénzbeli támogatást biztosít különböző helyi szereplőknek, akik a források legmegfelelőbb felhasználását biztosítani tudják. Ugyanakkor ehhez felkészült és a szükséges kapacitásokkal rendelkező szakember-gárdára van szükség. Ahhoz, hogy a helyi szinten aktív, kellő tapasztalattal rendelkező társadalmi szereplők – akár civil, egyházi vagy önkormányzati szervezetekről beszélünk – hosszabb távon, fenntartható módon tudják működtetni programjaikat, kiszámítható anyagi támogatásra van szükség. A kiszámíthatóságon túl pedig a strukturális szempontokat figyelembe véve különösen kedvező, ha a lakhatási célú állami támogatások elsősorban a szervezetek vagy önkormányzatok szociális szempontú tulajdonszerzését, illetve a szervezetek által kötött szerződéssel megszervezett lakásbérlet megvalósítását finanszírozzák. Az ilyen típusú programok hosszabb távon is ki tudják fejteni hatásukat, szemben az egyéneknek biztosított támogatásokkal.

A közvetlen pénzbeli támogatáson kívül a központi kormányzat a szabályozáson keresztül is segíteni tudja a menekültek lakhatását. Ilyen lehet például, ha célzott adókedvezményeket biztosít olyan szervezeteknek, melyek menekültek lakhatásának biztosítására vásárolnak ingatlant. Ilyen kedvezmény lehet például az ingatlanvásárlási illeték eltörlése.

A menekültek számára biztosított kedvezményes bérleti díjú lakások megszervezésének a jelenleginél jobb és fenntarthatóbb formája lenne, ha egy tágabb állami szociális bérlet-politikába illeszkedne. Ennek egyik formája az lehetne, ha az állam támogatná olyan szervezetek létrejöttét, melyek nonprofit alapon bérletlakásokat kezelnek. Egy ilyen lakásportfólió részét képezhetnék a célzottan menekültek számára fenntartott lakások.

A korábbi tapasztalatok alapján az is fontosnak tűnik, hogy a programokat megvalósító segítő szervezetek az anyagi támogatáson túl ne csak adminisztratív jellegű, hanem szakmai támogatást is kapjanak a központi kormányzat megfelelő szerveitől. Ezen kívül előnyös lenne, ha az állam a releváns társadalmi szereplők együttműködésének általános koordinációjában is kiemelt szerepet vállalna. Fontos, hogy a megfelelő központi szervek az egyes programok, szakpolitikák kialakítása során konzultáljanak a területen dolgozó szervezetekkel (vertikális egyeztetés), valamint, hogy ezen szereplők egymás közötti koordinációjához jól működő kommunikációs fórumokat hozzanak létre (horizontális koordináció). Mindemellett, tekintve, hogy az önálló lakhatás megszerzésében a magyar nyelvtudás mind a menekültek, mind a lakáskiadók, mind a civil szervezetek szempontjából kulcsfontosságúnak bizonyult, a nyelvtanulás garantálására az erre fordítandó közvetlen anyagi támogatás helyett jobbnak látjuk a nyelvoktatást is központilag és természetbeni juttatásként biztosítani.

6.2. Önkormányzatok

Természetesen az önkormányzatok is kulcsfontosságú szereplők a lakhatási programok sikeres megvalósításában. A jelenlegi magyar lakáspolitikai rendszerben az önkormányzatok a fő bérlakás-tulajdonosok, illetve a szociális lakáspolitikai első számú felelősei. A helyi információáramlás és a szociális támogatások biztosításában is nagyon fontos szerepük van, ezen felül jól rálátnak az egyes társadalmi csoportok speciális igényeire. Mindezek által komoly felelősséget tudnak vállalni a menekültek lakhatási helyzetének javításában is.

Az eddigi gyakorlatra jellemző volt, hogy a menekültek segítő lakhatási programokra biztosított források végső soron piaci lakástulajdonosokhoz áramlottak. Ez elsősorban a magyar lakáspiac strukturális jellemzőiből fakadt, hiszen így lehetett a háztartásokat könnyen és viszonylag rugalmas keretek között lakásokhoz juttatni. Ezzel szemben ugyanakkor társadalmi szempontból sokkal előnyösebb megoldásnak tartanánk, ha szervezeti vagy köztulajdonban, például önkormányzati tulajdonban álló ingatlanokban valósulnának meg a menekültek segítő lakhatási programok. Így fenntarthatóbb formában lehetne ugyanakkora nagyságrendű forrást elkölteni, ugyanis hosszabb időn keresztül lehet egy adott támogatási összegből megfizethető lakásokat biztosítani. Ezen kívül a menekültek számára az alacsonyabb bérleti díjak mellett egy lakás fenntartása realitásabb lehet a programidőszakon túl is. Nem beszélve arról, hogy az elköltött pénz olyan szereplőhöz kerülne, amely közérdeket szolgál - vagyis az önkormányzathoz.

Összességében tehát azt javasoljuk, hogy legyenek elérhetőek a menekültek támogató források az önkormányzati bérlakás-állomány célzott bővítésére. Az önkormányzati bérlakásokat a menekülteknek szóló lakhatási programokba olyan módon is lehet integrálni, hogy azokat hosszú távon egy szervezet veszi bérbe, és menekült személyek számára biztosít benne lakhatást. Ilyen módon az önkormányzat a szervezettel áll szerződéses viszonyban.

Ezzel együtt a korábban leírt, a BMSZKI által megvalósított menekültek célzó lakhatási program jó példa arra, hogy egy önkormányzati intézmény hogyan tud saját maga ilyen típusú speciális lakhatási programot megvalósítani. Jelenleg az új, 2021–2027-es európai uniós költségvetési ciklus nyithat meg új lehetőségeket az önkormányzatok számára, hogy ehhez hasonló projekteket valósítsanak meg. Ezekről a finanszírozási lehetőségekről érdemes tájékozódni, illetve finanszírozható projekteket előkészíteni.

Külön figyelmet kell fordítani a különösen sérülékeny menekültcsoportok igényeire is, mint amilyenek az egyedül érkező nők, a családdegyesítési eljárással Magyarországra érkezők, a kísérő nélküli kiskorúak, a traumatizáltak, az egészségügyi nehézségekkel küzdők, illetve az inaktív idősök. Az ő esetükben indokolt speciális intézményi elhelyezési férőhelyeket fenntartani, amiben az önkormányzatok fontos partnerek lehetnek akár néhány férőhely biztosításával is a saját intézményeikben.

Az önkormányzatok redisztribúciós feladatkörében a pénzbeli támogatások olyan juttatásokat is magukba foglalhatnak, melyek kifejezetten menekült személyeket céloznak. Emellett az információmegosztással, a releváns szervezetekhez való közvetítéssel is sokat segíthetnek az önkormányzat különböző szervei. Tekintve, hogy számos civil és egyházi szervezet küzd a megfizethető helyiségek hiányával, az önkormányzat azzal is segíthet, ha ingatlanjait iroda vagy közösségi tér kialakítása céljából kedvezményesen adja bérbe a menekültek támogató szervezeteknek.

6.3. Civil és egyházi szervezetek

Ahogy a fenti elemzésből láttuk, a terepen aktív civil és egyházi szervezetek a menekültek lakhatását támogatni tudó kulcsszereplők harmadik csoportja. Ők azok, akik az önkormányzatokhoz hasonlóan intézményi minőségükben tudnak segíteni a személyes lakhatási problémák megoldásában, valamint koordinálni tudnak olyan erőforrásokat is, melyek becsatornázásához alapos helyismeretre van szükség.

A civil és egyházi szervezetek menekülteknek szóló lakhatási programjainak elemzése alapján jobb megoldásnak tartjuk, ha lakásügynökség jellegűen a civil és egyházi szervezetek kötnek lakásbérleti szerződéseket menekült bérlőket fogadó lakástulajdonosokkal. Mindaddig, amíg nincs mód arra, hogy a menekülteket támogató lakhatási programok szervezeti vagy köztulajdonú ingatlanokban valósuljanak meg, a lakásügynökség jellegű megoldás tűnik optimálisnak a piaci bérlemények bevonására. Ez átláthatóbb helyzetet teremt mind a lakástulajdonos, mind a támogatott menekült számára. Amennyiben előrehaladottabb a menekült személy integrációs folyamata és már nem a lakás megtalálása jelent számára problémát, jobban működtethető egy olyan konstrukció, melyben csak anyagi támogatást kap a bérleti díj kifizetésére.

6.4. Bevándorló közösségek

Az intézményes formában nyújtott segítségen túl a menekült személyek lakhatási megoldásaiban jelentősége van a bevándorló közösségeken keresztül érkező segítségnek is. Ez gyakran a már jobban integrálódott, Magyarországon élő bevándorló közösségek különböző formális vagy informális szervezetein keresztül történik. Ezért érdemes lenne azokat a bevándorló közösségeket és szervezeteket szisztematikusan feltárni és velük együttműködést kezdeményezni, amelyek szerepet játszanak vagy játszottak a magyarországi menekültek lakhatásának javításában. Ebben a kiterjedt tereptapasztalatokkal rendelkező, a bevándorló közösségekkel élő kapcsolatokat tartó civil szervezetek szerepvállalása elengedhetetlen.³⁶⁹

369 Az elemzéshez készített, anonimizált interjúk sorszámai a következő interjúkat fedik: (1.) egyházi szervezet projektkoordinátora, 2020.08.31; (2.) civil szervezet projektkoordinátora, 2020.08.26; (3.) civil szervezet szociális munkása, 2020.09.11; (4.) civil szervezet jogásza, 2020.09.07; (5.) egyházi szervezet projektkoordinátora, 2020.09.11; (6.) civil szervezet oktatási programjának önkéntese és koordinátora, 2020.08.19; (7.) civil szervezet projektkoordinátora, 2020.09.02; (8.) önkormányzati szociális intézmény módszertani munkatársa, 2020.09.18; (9.) egyházi szociális intézmény intézményvezetője, 2020.09.18; (10.) önkormányzati szociális intézmény munkatársa, 2020.08.18; (11.) egyházi szervezet projektkoordinátora, 2020.10.02; (12.) önkormányzati szociális intézmény munkatársa, 2020.09.23; (13.) magánszemély, 2020.09.15.

EGÉSZSÉGÜGY



Tóth Judit



AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS NEHÉZSÉGEI ÉS A NEMZETKÖZI VÉDELEMRE SZORULÓK

1. Bevezetés

A nemzetközi védelemre szorulóknak jelentős fizikai és pszichés terhelésnek vannak kitéve a biztonságot keresve, gyakran hosszú ideig, ezért a határon belépésüktől kezdve igénylik az egészségügyi ellátást, segítséget. Ugyanakkor az egészségügyben dolgozók (és a szociális munkások) nagyon kevés felkészítést kaptak a nemzetközi védelemre szorulókkal kapcsolatos (köz)egészségügyi ellátásokról. Ezért, ha a kezükbe adunk egyfajta eljárási sémát, protokollt, az egységesebbé teheti az ellátáshoz való hozzáférést, javíthatja a bánásmódot, tehát a nemzetközi védelmet élvezők egészségét és integrációját közvetetten segítheti. Ezért készítettem el a *Menekült-egészségügyi Eljárási Protokollt* (MEP). A tanulmány a MEP bevezetése mellett szóló érveket és magyarázatokat tartalmazza, de előtte kitér az adathiányra, a mai szabályozásra, az egészségügyi szakpolitikai rendszerben való elhelyezésre, a szakmai aggályokra és a WHO releváns javaslataira.

2. A menekülteket támogató lakhatási programok

Milyen sajátos egészségügyi szükségletei vannak a menekülteknek és (kényszer) vándoroknak, azaz a nemzetközi védelemre szorulóknak? Sokuk nem fér hozzá az egészségügyi szolgáltatásokhoz, így nélkülözniük kell többek között: a gyógykezelést és ápolást, ideértve a mentális egészségügyi szolgáltatásokat (különösen a poszttraumás zavarokra vonatkozó szolgáltatásokat).

A nők korlátozottan férhetnek hozzá a nőgyógyászati, szülészeti és a reprodukciós egészségügyi szolgáltatásokhoz, e jogaikra nézve különleges fenyegetésekkel szembesülhetnek, noha éppen ők vannak erősebben kitéve a szexuális erőszaknak és egyéb nemi alapú visszaéléseknek, valamint az emberkereskedelem veszélyének. A menekült-egészségügyben résztvevő páciensek és szakemberek többek között az alábbi problémákkal, veszélyekkel szembesülhetnek:

- a mobilitás miatt a védőoltásokhoz és a gyógyszerekhez, gyógyászati segédeszközökhöz való rendszeres hozzáférés elakadása eredményezheti az antimikrobiális rezisztencia kialakulását; a HIV-fertőzéssel és a tuberkulózissal szembeni különleges sebezhetőségük ellenére nem érik el az integrált egészségügyi szolgáltatásokat;

- súlyos gondot jelenthet az élelmezés bizonytalansága és táplálkozási problémák (beleértve az alultápláltságot, ideértve a mikro-tápanyagok hiányát, ami összefügg a betegségmegelőzéssel kapcsolatos ellátások elérhetetlenségével);
- ha olyan területekről származnak, ahol a fertőző betegségek jelen vannak, úgy fertőzési kockázatot jelentenek a fogadó és tranzitnépesítésre nézve;
- az utazás veszélyei, valamint a fogadó országban a rossz élet- és munkakörülmények és az alapvető egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiánya miatt lehetnek kitéve a fertőző (az élelmiszerekkel és vízzel terjedő) betegségek kockázatának;
- a nemzetközi védelemre szorulóknak közt nagy arányban vannak fogyatékkal élők, idősek és gyermekek. Nekik súlyosan hiányozhat a gyermekgyógyászati ellátás, az állapotuknak megfelelő kezelés, a segédeszközökkel való ellátás és a palliatív ellátás;

A világ népességének 3,4 százalékát teszik ki a kényszerből elmenekültek, számuk 82,5 millió fő (2020). Ez a létszám nem egyenletesen oszlik el a világban (például 73 százaléka a számukra legközelebbi országokba menekült).³⁷⁰ Ezt látva nagy kérdés: az általános egészségügyi ellátás formáiba beillesztve kell-e róluk gondoskodni, vagy elkülönítve, illetve a nemzetközi együttműködésre építve, ha egy-egy (befogadó) ország egyedül nem képes megoldani az ellátásukat. Az előbbi javasolta a 2016-ban elfogadott ENSZ Nyilatkozat is,³⁷¹ hasznosítva a jó gyakorlatokat és a WHO, UNHCR, IOM tapasztalatait, mivel az egészségügy a menekültek támogatásának és a jó kormányzásnak egyszerre elengedhetetlen része.

A WHO 2019-2023 közötti évekre vonatkozó akcióprogramja hat célterületet, prioritást jelölt meg³⁷²:

- a menekültek és migránsok egészségének előmozdítása, rövid és hosszútávú közegészségügyi beavatkozások kombinációjával (például gyermekek és felnőttek oltása, az akut, krónikus és fertőző betegségek, sérülések, mentális és viselkedési zavarok kezelése, valamint a szexuális és reprodukció egészség-

ségügyi szolgáltatások nyújtása az egészségfejlesztés, a betegségmegelőzés, az időben történő diagnózis és kezelés, a rehabilitáció és a palliatív szolgáltatások biztosítása céljából, különösen a human válsághelyzetekben;

- az alapvető egészségügyi ellátás folyamatosságának és minőségének előmozdítása, amellyel, hogy kidolgozzák, megerősítik és végrehajtják a munkahelyi egészségügyi és munkabiztonsági intézkedéseket;
- a menekültek és migránsok egészségügyi ellátásának a globális, regionális és országos stratégiákba való beépítése. Ez azért fontos, hogy előmozdítható legyen a menekültekre és migránsokra érzékeny egészségügyi szakpolitika, a jogi és szociális védelem (ideértve nemek közötti egyenlőség, ágazatközi, államközi és hatóságok közötti koordináció, az egészségügyi ellátási kapacitások kiépítése, a kommunikációs akadályok csökkentése, valamint az egészségügyi szolgáltatók képzése a kulturálisan érzékeny szolgáltatásnyújtásra);
- ahhoz, hogy az egészségügy a világ teljes népességére egyetemesen kiterjedjen (lefedettség), a menekültekkel dolgozó (nemzetközi) személyzet képzését, toborzását, szabályozását is meg kell szervezni;
- fontos lenne az egészségügy nyomonkövetési és információs rendszerének megerősítése, ami globális, regionális és országos szinten is megköveteli a szabványosított és összehasonlítható nyilvántartásokat. A politikai döntéshozóknak úgy kellene kialakítani a tényeken alapuló szakpolitikákat, hogy tisztában vannak azzal, milyen egészségügyi kockázatok vannak. Az információs rendszer szükséges a hordozható egészségügyi nyilvántartások és egészségügyi kártyák kifejlesztéséhez is, beleértve a mobil emberek egészségügyi kártyáinak bevezetését az ellátásuk folyamatossága érdekében;
- a tényeken alapuló egészségügyi kommunikáció, a menekültek egészségével kapcsolatos tévhitek leküzdése, mivel a befogadó népesség a migrációról és a menekültekről, valamint a helyi közösségek és egészségügyi rendszerek egészségére gyakorolt hatásairól nem eléggé tájékozottak³⁷³, és ez nehezíti az érdekérvényesítést, a tömegtájékoztatást és az oktatást is az egészségügyi ágazaton belül is.

³⁷⁰ www.unhcr.org/refugee-statistics/ (2021. október 23.)

³⁷¹ ENSZ Közgyűlés határozata a menekültekről és migránsokról 71/1 (2016) www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf

³⁷² WHO, SEVENTY-SECOND WORLD HEALTH ASSEMBLY A72/25 Promoting the health of refugees and migrants. Draft global action plan, 2019–2023, www.apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72/A72_25-en.pdf

³⁷³ Különösen olyan esetben, ha a köztévben utasítás szól arról, hogy a menekült szó helyett csak a migráns használható, még az elismert menekültekre is, és a menekülttábor helyett csak befogadó-tábor lehet mondani, vagyis az MTVA szerinti világban egyáltalán nincsenek menekültek, miként a pandémiáról sem lehet valós képet adni. Kitaláltak az M1 újságírói, hamis képet kellett festeniük a járványról is. Index, 2020. nov. 11., www.index.hu/belfold/2020/11/10/kozteve_hirhamisitas_m1

Ezzel nagyban harmonizálnak a *kiemelt globális egészségügyi célok, amelyek* a menekültekre vonatkozó ENSZ útmutatóban szerepelnek³⁷⁴. A nemzeti egészségügyi jogszabályokkal, politikákkal és tervekkel összhangban, valamint a befogadó kérésére kell forrásokat és szakértelmet nyújtani. Ezzel az ellátórendszer bővíthetne, javulhatna az ellátás minőséget, ami megkönnyítené a menekültek és a befogadó országok helyzetét, ez különösen igaz a nők és lányok, a gyermekek, serdülők és fiatalok, az idősek, a krónikus betegségekből (a tuberkulózisban és a HIV-ben szenvedők) kezelésére, ápolására, de segítséget nyújtana az emberkereskedelem, a kínzás, a trauma vagy erőszak túlélőinek, beleértve a fogyatékkal élőket és azokat, akik szexuális és nemi alapú erőszakot éltek át. A segítség formája lehet anyagi vagy szakmai támogatás, az egészségügyi intézmények kiépítéséhez, felszereléséhez vagy a szolgáltatások megerősítéséhez (kapacitásbővítés). Hasonlóan fontos a képzési támogatás a menekültekkel foglalkozó egészségügyi személyzetnek, például a mentális egészség és a pszicho-szociális ellátás tekintetében. Fő célterület a betegségmegelőzés, az immunizáció, az egészségfejlesztési tevékenységek, beleértve a fizikai aktivitásban és sportban való részvételt. Emellett fontos, hogy az érintettek hozzájussanak a megfelelő mennyiségű, megfizethető gyógyszerekhez, orvosi felszerelésekhez, vakcinákhoz, diagnosztikai eszközökhöz és preventív alapanyagokhoz.

Az irregulárisan érkezők (a nemzetközi védelmet kérők zöme ilyen) fogadása, kérelmeik intézése *közegészségügyi (elsősorban járványügyi és foglalkozás-egészségügyi)* gondokat okozhat.³⁷⁵ Az érkezők hosszú lappangási idejű, gyakran védőoltással megelőzhető betegségeket hurcolhatnak be, a befogadótól eltérő epidemiológiai profiljuk miatt (HIV/AIDS, tuberkulózis, hepatitis B/C). Ugyanakkor az EU egészének okoz gondot, hogy az egyes tagországok védőoltási rendjeiben eltérések vannak, az nem egységes. Nagy a fluktuáció a menedéket kérők körében, és a menekültügyi kérelméhez szükséges adatok felvételére is minimális időkeret áll rendelkezésre, a befogadó állomásokon/idegenrendészeti intézményekben elvégzendő egészségügyi vizsgálatok és szűrések kivitelezése teljesíthetetlen terhet ró az egészségügyi feladatokat ellátó személyzetre. Ellentmondás, hogy a vonatkozó nemzeti jogszabályok a menekültügyi kérelmek elbírálásakor az előírt betegségekből szenvedők és a kórokozó hordozó állapotban lévők azonosítását írják elő. Vagyis az idegenrendészeti szempontokon túl, a menedékkérő egészségi állapotát feltáró, előírt szűrővizsgálatok és az esetleges terápiában való együttműködés is

elengedhetetlen a befogadáshoz. Egy esetleges kórokozó hordozó állapot ismeretében, a kezelést nem vállaló, nem együttműködő kérelmező befogadását, a menekültügyi kérelem elutasítását is megalapozhatja. Ám gondot okozhat a *szűrési adatok hiánya*, mert a szűrésekhez (vérminta, székletminta begyűjtésével és ernyőfénykép) a kérelmezőknek különböző egészségügyi intézményben kell megjelennie, vagyis együttműködésre van szükség.³⁷⁶ (Példaként: a legmagasabb szűrési arány 76%-os volt a kérelmezők között, míg 2014-ben a legalacsonyabb, amikor a beérkezőknek csupán 6%-a esett át vérvételen. A luesz, a hastífusz és paratífusz baktériumhordozó állapotokra vonatkozó adatok még foghíjasabbak, ha a menedékkérő még a szűrési eredmény előtt, illetve pozitív teszteredmény esetében elrendelt gyógyszeres terápia alatt, ismeretlen helyre távozik.) Egyértelmű tehát, hogy a szűrővizsgálati protokollok betartása szinte lehetetlen, és a migrációval járó egészségügyi kihívások hatékony kezelését akadályozza a körülményes jelentési procedúra, az elhelyezés és a megvalósított szűrővizsgálat közti hosszú idő, a kérelmezők továbbvándorlása/eltűnése. Hasonlóan, a HIV-fertőzöttek szűréséről és ellátásáról szóló írásokból³⁷⁷ is egyértelmű: gond a magas látencia, és aki már bizonyítottan fertőzött, az bizonytalan, hogy hozzáfér-e az egészségügyi ellátáshoz.

A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe alapján³⁷⁸ súlyos vagy gyógyíthatatlan betegségek esetén kívánatos a fokozatos tájékoztatás, feltéve, hogy az a beteg érdekét szolgálja. A HIV-fertőzöttségről általában nem fokozatosan szerez tudomást az érintett személy, így az nem egy esetben öngyilkossághoz vezető mentális állapotot idéz elő. A Kódex szerint etikai vétség továbbá a betegellátást korlátozó gazdasági döntéseket orvos-szakmai érvekkel indokolni³⁷⁹, vagyis az orvos nem keltheti annak látszatát, hogy a gazdasági korlátok ellenére, a beteg optimális ellátásban részesül.³⁸⁰ Ám a betegek sem feltétlenül közlik a fertőzést a kezelőkkel a HIV-fertőzöttek közt készített felmérés³⁸¹ szerint. A válaszadók több mint fele nem mondta el még a háziorvosának sem, hogy fertőzött. A legtöbben attól való félelmükben nem árulják el, hogy fertőzöttek,

376 Például 2007 – 2014 közötti időszakban Debreceni Befogadó állomáson összesen 3727 vérvétel történt, de csak 1687 esetben jelentek meg menedékkérők ernyőfénykép szűrésen, míg 2012 - 2014 közötti időszakban 1072 székletmintát vettek, lásd 32/2007. (VI. 27.) EüM rendeletet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodásával összefüggő közegészséget veszélyeztető betegségekről.

377 Tóth Judit: A HIV-fertőzöttség és az AIDS a nemzetközi migrációs szabályozásban. Magyar Jog, 1994/12: 730-734; Tóth Judit: A HIV státusz szerepe az idegenrendészetben. In: HIV/AIDS és az emberi jogok Magyarországon. Szerk: Csernus Eszter. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2003, pp.87-109.

378 II. 5. pontja 7) alpont

379 II. 14. pontjának (1) bekezdése

380 Julesz Máté: A HIV/AIDS és a jog Magyarországon. Orvosi Hetilap, 2016/47: 1884-1890.

381 www.tasz.hu/cikkek/hiv-vel-elok-tapasztalatai-az-egeszsegugyben-1

374 Global Compact on Refugees, United Nations, New York, 2018, 72-73.pont

375 Katz Zoltán: Menedékkérők egészségi állapota az előírt szűrési vizsgálatok tükrében – Tények, következtetések, javaslatok. In: A határrendészettől a rendszertudományig. Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.), 2016., Pécs, 253-261.

mert akkor mások számára is kiderülne a státuszuk, de sokan a stigmától kívánják így megkímélni magukat, vagy attól, hogy megtagadják tőlük az ellátást. A válaszadók tizedével fordult elő olyan eset, hogy megtagadtak tőlük valamilyen szakellátást a státuszuk miatt, a kórházban tartózkodók közül pedig minden negyediket ért hátrányos megkülönböztetés. Volt több olyan eset, hogy érzékeny adataikat nem kezelték megfelelően, például nagy, piros betűkkel írták fel a kórlapra, hogy HIV, illetve úgy beszéltek a státuszukról, hogy mások is hallhatták. Több válaszadó méltóságát sértették meg azzal, hogy elkülönítve helyezték el, felesleges óvintézkedéseket foganatosítottak, például szájmaszkban, gumikesztyűben közelítették meg őket az ápolók.

Nagy a fluktuáció a menedéket kérők körében (jelentős részük az eljárás befejezése előtt az országot vagy az első szálláshelyét elhagyja), és a menekültügyi kérelméhez szükséges adatok felvételére eleve minimális időkeret áll rendelkezésre. Ezért a befogadó állomásokon/idegenrendészeti intézményekben elvégzendő egészségügyi vizsgálatok és szűrések kivitelezése alig teljesíthető terhet ró az egészségügyi feladatokat ellátó személyzetre. A menekültügyi kérelmek elbírálásakor a kötelező szűrővizsgálatról szóló jogszabályok szerint meghatározott betegségek, kórokozó hordozó állapot, egészségi állapotfeltáró szűrővizsgálatok elvégzését, majd a beteg kezelését írja elő. Ehhez a kérelmező együttműködése elengedhetetlen, de az alapos tájékoztatás, tolmácsolás és a tartózkodási hely ismerete nélkül ez aligha biztosítható.

Az adathiány annak is köszönhető, hogy az utóbbi években az irreguláris érkezőket formátlan eljárásban visszalökdösik (pushback) a görög vagy éppen a magyar határon, és gyakoriak a bántalmazások is, a belépés erőszakos akadályozásával³⁸². A nemzetközi védelmi rendszer sarokköve az állam azon kötelezettsége, hogy nem utasíthat ki vagy küldhet vissza egy személyt olyan területre, ahol az élete, épsége vagy szabadsága veszélyben lenne. A kínzás tilalma Európában abszolút, nem enged eltérést, kivételt vagy korlátozást,³⁸³ még akkor sem, ha a migránsok tömegesen érkeznek a határokhoz, vagy ha olyan egészségügyi vészhelyzetről van szó, mint a Covid-19 világjárvány. Ezért az Európai Parlament LIBE bizottsága rendeleti javaslatot nyújtott be,³⁸⁴ hogy legyen

egységes a határátlépés előtt az ellenőrzés rendje. vagyis a nemzetközi védelemre szorulókat azonosítása, nyilvántartásba vétele és ujjlenyomatvétele, valamint az EU külső határain a biztonsági és egészségügyi ellenőrzések elvégzése. Ez a javaslat gyors döntést igényel: visszatér a vándor, vagy nemzetközi védelem iránti kérelem esetén, a normál, a gyorsított vagy a menekültügyi határátlépési eljárást alkalmazzák. A cél egy új, „az alapvető jogok ellenőrzésére szolgáló független mechanizmus” létrehozása, hogy az uniós és nemzetközi jognak megfelelő legyen a bánásmód, mivel hasonló ellenőrzési mechanizmusokat már alkalmaznak a vándorok kényszerű visszatérésére (kiutasítás, deportálás), beleértve a panaszaik gyors és megfelelő kezelését. Ha bizonyítható a visszalökdösés (push-back), a nemzeti igazságügyi hatóságoknak kötelességük kivizsgálni az alapvető jogok megsértését, azonosítani a felelős szereplőket és kártérítést nyújtani az áldozatoknak. A különböző uniós tagállamokban (például Olaszországban és Szlovéniában) lezajlott bírósági eljárások rávilágítanak arra, hogy az igazságügyi szereplők hogyan értékelik a felelősséget, és hogyan nyújthatnak mind büntetőjogi, mind polgári jogi jogorvoslatot a visszalökdösésben érintett harmadik országbeli állampolgároknak. Ez az eljárás, ha megvalósul, az egészségügyi intézkedésekre és adatgyűjtésre is lehetőséget nyújtana.

A WHO aktívan foglalkozik a migráns- és menekült-egészségügy kérdésével,³⁸⁵ amelyre erőteljesebben kellene reagálnia az Országos Epidemiológiai Központon belül működő Nemzetközi utazás-egészségügyi és Oltóközpontnak. A lassú reagálást talán magyarázza, hogy az utazás-egészségügynek 2004 előtt nem volt jelentős gyakorlata, amibe nem csak az assistance orvosi szolgáltatás tartozik bele (turisták külföldi egészségügyi ellátása és hazakísérése), de a menedéket kérelmezők és a már védelmet élvezők egészségügye is. Az egészségügyi törvény végül 2015. október 28-án hatályba lépett módosítása (74/A. §) az országos tisztifőorvost feljogosította, hogy tömeges bevándorlás okozta, vagy más egészségügyi válsághelyzetben szűrővizsgálatra kötelezze a menedékjogot kérőket. Ha az illető a tranzitónában tartózkodott, a szűrővizsgálat elvégzéséhez szükséges minták levételét igazolnia kellett ahhoz, hogy Magyarországra beléphessen. A népegészségügyi hatóság (járási/kerületi kormányhivatal) közölte a szűrővizsgálat eredményét a menekültügyi hatósággal, de annak eredményétől nem függhetett a menekültkérelem elutasítása, legfeljebb az együttműködés hiányában.

382 Setting the right priorities: is the new Pact on Migration and Asylum addressing the issue of pushbacks at EU external borders? Forum on the new EU Pact on Migration and Asylum in light of the UN GCR. Contribution by Marco Stefan and Roberto Cortinovis (CEPS, Brussels, 25 November 2020)

383 Non-refoulement elve: 1951. évi menekültügyi egyezmény 33. cikkének (1) bekezdése, valamint más ENSZ 1984. évi kényszerű elűzés elleni egyezménye 3. cikke, az Emberi Jogok Európai Egyezmény 2-3. cikke alapján

384 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, COM/2020/612 final

385 Kereszty Éva – Julesz Máté: Migránsok Magyarországon – Néhány jogi és közegészségügyi megfontolás. *Magyar Tudomány* 2016/4:438-451

A gyermekgyógyászok szakmai szervezete deklarálta:³⁸⁶ a menekült gyermekek és fiatalok speciális fizikai és mentális segítségre szorulnak. Ehhez nélkülözhetetlen a rutin-szerű kormeghatározás, a jogosultság megállapítása céljából. Ám nem létezik objektív és kulturálisan pontos kormeghatározás. Ezért a gyermekgyógyászokat és egyéb egészségügyi dolgozókat be kell vonni a gyermekek és fiatalok fogadásának megtervezésébe, a klinikai és közegészségügyi programok és protokollok megvalósításába. A fizikai, mentális és szociális segítségnyújtás során figyelembe kell venni azokat a traumákat, amelyek a szülőhazájukban, illetve a menekülés során érik őket. A biztonságos helyre érkezés után fel kell mérni fizikai és mentális állapotukat, hogy a szükségleteiknek megfelelő gyógyító-megelőző ellátást kapják, meghatározva, ki szorul sürgős ellátásra, felmérve a rizikó és védő faktorokat, és e körbe tartozik a család vagy egyéb kísérő megbélyegzés nélküli vizsgálata is. Számukra biztosítani kell a teljes körű alapellátást és a helyben elérhető szakellátást. A fejlődési és magatartási státusz felmérésének elsődleges célja, hogy biztosítsa a szükségleteiknek megfelelő, azaz optimális elhelyezést. A tolmácsoknak is szigorúan be kell tartani az egészségügyi szabályokat.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának regionális képviselője sürgette, hogy Közép-Európában a menekültek az egészségügyi szolgáltatásokhoz könnyebben férjenek hozzá.³⁸⁷ Bár az EU Kvalifikációs irányelve (2011/95/EU) értelmében a menekültek ugyanolyan jogosultsági feltételek mellett férhetnek hozzá az egészségügyi ellátáshoz, mint az állampolgárok, az nem feltétlenül terjed ki a teljes körű ellátásra, gyakran csak az alap- és a sürgősségi szolgáltatásokra korlátozódik. Az EU-n belüli tapasztalatok azt mutatják, hogy számos menekült nem ismeri közelebről a befogadó országok egészségügyi rendszereit. Az alapvető nyelvi készségek, illetve tolmácsolási és fordítási szolgáltatások nélkül gyakran nem képesek kommunikálni az egészségügyi szakemberekkel; nem kapnak beutalót a megfelelő kezelésre. Előfordulhat, hogy az egészségügyi szolgáltatók nem ismerik a menekültek egészségbiztosításra való jogosultságának igazolására használt dokumentumtípust, és ezért megtagadják a menekültek kezelését, vagy szakorvoshoz utalják őket. Azokban a tagállamokban, ahol az integrációs programokban (például a nyelvi képzésben) való részvétel kötelező, a tanfolyamon való részvétellelre nem képes, speciális szükségletekkel rendelkező menekültek (idősek vagy kényszerű és trauma túlélői) elveszíthetik az egészségbiztosítási jogosultságukat, pedig nekik van

a legnagyobb szükségük orvosi ellátásra. Másfelől, igen nagyok az egészséget befolyásoló területi, települési és társadalmi különbségek az Unióban. Olyan átfogó politikára lenne szükség, amely magába foglalja a társadalom egészségi állapotának kezelésére irányuló intézkedéseket, és a kifejezetten a kiszolgáltatott csoportokat (szegénységben élők, hátrányos helyzetű migránsok és etnikai kisebbségek, a fogyatékkal élők, az idősek) célzó intézkedéseket is, mert ez alapvető jogait érinti.³⁸⁸

A WHO európai regionális bizottsága 2016-ban kiadott egy helyzetfelmérést a magyarországi migrációs egészségügyről, amelyet az EMMI-vel közösen készített, bevonva az itt működő nemzetközi és civil szervezeteket is.³⁸⁹ 2015-ben legalább 400 ezer irreguláris migráns érkezett az országba, de csak 161 ezer kért menedéket, és csak 30 ezer főt szűrtek meg, miközben a kormány kérte a WHO segítségét a menekültek közegészségügyi eszközparkjától a feladatok ellátásához. A 2015. októberi helyszíni vizsgálódás, mélyinterjúk és az érintettekkel való alapos viták alapján készült el a jelentés. Ebből kitűnik, hogy sok olyan menekült volt, aki sérülékeny csoportba tartozott, krónikus betegségben vagy akut fertőzésben szenvedett (utazási betegségek, emberkereskedelem áldozatai, megkínzottak, szülő nők, csecsemők), ezeknek az embereknek reális időn belül kellett volna hatékony ellátást nyújtani, az ellátásokat megfelelően dokumentálni a szolgáltatóknál, és a paciensek után-követése is szükséges lett volna. Ennek ellenére az ország 2015-2016-ban mégsem léptette életbe a különleges helyzetre vonatkozó (katasztrófa) tervét. Ugyan a rendőrség és a mentőszolgálat beállított mobil szűrőállomásokat, de nem volt sehol a megfelelő szűrés, pszichiátriai, gyermekellátási, fertőző betegekkel kapcsolatos stratégia. Hiányoztak a lakosság és a menekültek tömeges tájékoztatásának az eszközei, nem volt tolmácsolás, kulturális konfliktusok kezelésére felkészített fórum, szakember, a fertőzésekkel kapcsolatos és a menekültekhez szóló kommunikáció átfogó, központi rendszere. Ez különösen a decentralizált ellátási helyek sokasága (tranzit zónák, befogadó állomások, őrizetet nyújtó intézmények, civil és egyházi intézmények, egészségügyi szolgáltatók) és ehhez képest a centralizált hatóságok közti koordinátlansága miatt állt elő. Az egészségügyi személyzet releváns képzésének hiánya is súlyos gondok forrása lett. Hiányzott az országos közegészségügyi (válság)

386 Budapesti Deklaráció a menekült gyermekek és fiatalok jogairól, egészségéről és jólétéről. Nemzetközi Szociálpédiátriai Társaság (International Society of Social Pediatrics and Child Health) konferenciáján, Budapest, 2017. október

387 ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselője, Budapest, 2009.

www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/UNHCR-Integration_note-HUN_version-screen.pdf

388 Az egészségügy és a szolidaritás kapcsolatát több intézményi kommunikáció is tárgyalja. Vö. COM (2009) 567 végleges: Szolidaritás az egészségügyben: Az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentése az Európai Unióban. A hivatkozott közleménnyel kapcsolatosan a lásd a Régiók Bizottsága véleményét (2010/C-000/01), illetve az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét (2011/C-18/13).

389 Hungary: Assessing health system capacity to manage sudden, large influx of migrants. A joint report on a mission of the Hungarian Ministry of Human Capacities and WHO Regional Office for Europe. 2016. www.who.int/publications/i/item/hungary-assessing-health-system-capacity-to-manage-sudden-large-influxes-of-migrants

terv és főként a frontvonalban (határon, elsődleges belépési pontokon, tömegszállásokon) a készenléti terv, a menekültekkel kapcsolatos adatgyűjtési és a kommunikációs terv alkalmazása.

A foglalkozás-egészségügy és munkavédelem terén, a fogadó oldalon az első vonalban szolgálatot teljesítő határőrök, rendészek nem voltak teljesen felkészülve a migránsokkal való foglalkozásra, az egészségi kockázatok megelőzésére.³⁹⁰ 2009-ben mérték fel az EU keleti schengeni határai mentén (Lengyelországban, Szlovákiában és Magyarországon) a felkészültségi szintet a közegészségügyi biztonság, a migránsok speciális egészségi problémái ellátása terén kifejezetten a határövezetben,³⁹¹ de 2015-16-ra keveset javult a helyzet.³⁹²

3. A konkrét adatok léte és hiánya

Az egészségügyi adatgyűjtés alapja évtizedek óta a betegségek és beavatkozások statisztikája, illetve azok finanszírozási egységei (BNO és HBCS)³⁹³. Ezért a statisztikában nem látszik sem az orvos-beteg találkozások száma, jellege, sem a betegek valós igénye, mivel elsősorban az egészségügyi beavatkozásokért jár pénz az egészségbiztosítástól.

A biztosítási kassza kiadásainak maximálása miatt 2004-től kezdődően, meghatározták a betegellátók teljesítmény-volumen maximális szintjét, vagyis a beavatkozások számát adott időszakra, és csak ennek keretein belül finanszírozza azt az OEP. Ezzel a statisztika csak a ténylegesen elvégzett (és nem az igényelt) beavatkozásokat jelzi, továbbá megszűnt az intézmények érdekeltsége a számukra hátrányos teljesítmények növelé-

390 Szilárd István – Baráth Árpád: Migrációs és egészségügyi biztonság: új foglalkozás-egészségügyi kihívások. Pécs, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 2011, 269–278.

391 Például a meghallgató helyiségek zömében, ahol a migránsok testi motozása is folyik, nem volt kézmosó; az egészségügyi szabványoknak megfelelő orvosi vizsgáló csak az őrzött szállásokon volt; a rendészek szolgálati egyenruháját, amelyben a zöldhatáron járnak, vagy ismeretlen egészségi háttérű, potenciális fertőzést hordozó kérelmezőket hallgatnak ki, motoznak meg, az állomány tagjai otthon, a család többi ruhájával együtt mossák.

392 Éberhardt Gábor: A túlterheléses migráció lehetséges közrendészeti hatásai. PhD dolgozat, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Doktori Iskola, 2021.

393 A WHO révén vezették be a BNO kódrendszert (The International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems), azért, hogy bármelyik országban megbetegedett, illetve sérülést szerzett személy diagnózisát egységes kódrendszer alapján lehessen besorolni. Az OEP által is alkalmazott szabványos kódolás alapján a különféle statisztikákat, országjelentéseket egységes kódolás alapján lehet összehasonítani. A homogén betegségcsoportokat (HBCS-k) pedig a fekvőbeteg-ellátás finanszírozásában használják, azokat az aktív kórházi ellátási eseteket sorolja egy finanszírozási csoportba, amelyek nagyságrendileg azonos teljesítményértékkel rendelkeznek, azaz közel azonos a szakmai-technikai ráfordítás igénye, és a csoportba sorolás orvosi szempontból is elfogadható. A besorolást elsődlegesen az ellátást indokoló betegségek, a besoroláshoz kiemelt orvosi beavatkozások határozzák meg. A homogén betegségcsoportok rendszerét nem csak a kórházi ellátási esetek osztályozására alkalmazzák, hanem olyanokra is, amelyek a beteg egész napos benntartózkodása nélkül is elláthatók.

sére. Így előállt a kapacitáshiány, a várólista³⁹⁴ (aktív állami kapacitástervezés az igények vagy a piac helyett), mert a lekötött szakellátási kapacitásra vonatkozik csak érvényes finanszírozási szerződés.

Az OEP helyébe lépett Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) heti/éves statisztikái a fertőző betegségekről, abban elhunytakról, kórházi kihasználtságról, kiadásokról is adnak tájékoztatást. Ugyanakkor a felsorolt adatkörök abban közősek, hogy nincs bennük sem kor, nem, állampolgárság vagy egyéb jogállás szerinti bontás.

Az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT)³⁹⁵ létrehozásával az adathiány elvileg megszűnhetne, de csak részlegesen. Ugyanis a közfinanszírozott ellátást már 2018-tól, a magánellátást pedig 2020 második felétől kell az egészségügyi profilban rögzíteni, így jelentős adatbázis jön létre, sokféle adattal. Például:

- az ellátott személyazonosító-típusa és értéke (TAJ) szerepel. Ám a kérelmezők és védelemben részesülők csak egy része rendelkezik ezzel, azaz nem kerül bele ebbe a nyilvántartásba,
- az alapellátásnál szerepel a térítési kategória, aminek alapján lehetne kigyűjteni a beteg általi, a tb. általi és a költségvetési finanszírozást,
- a sürgősségi (mentővel szállítást követő) ellátásnál az ellátott állampolgársága, a továbbküldés, a beteg további sorsa szerepel,
- az egészségügyi profilba feltöltendő adat a betegre vonatkozóan tartalmazza a következőket:
 - a védőoltás neve, a védettség (betegség) oltás időpontja,
 - a megoldott, lezárt vagy inaktív problémák, korábbi műtétek és beavatkozások időpontja,
 - az aktuális problémák/diagnózisok, a terápiás javaslatok,
 - az aktuális gyógyszerelés,
 - a fogyatékoság leírása,

394 NEAK országos várólista nyilvántartása, ahonnan megtudható, hogy a kiemelt műtétekre az egyes kórházakban hány beteg vár és milyen várakozási idővel kell számolni, a várakozók száma és a várakozási idők hogyan alakulnak országosan, illetve az egyes térségekben (www.jogviszony.neak.gov.hu/varolista_pub)

395 Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény III/A. fejezete és az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térrel kapcsolatos részletes szabályokról szóló 39/2016. (XII. 21.) EMMI rendelet mellékletei határozzák meg, míg az ügyeleti, sürgősségi betegellátási, mentési feladatok folyamatosságát a 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről, az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 154/2020. (IV. 27.) Korm. rendelet alapján határozzák meg.

- az életmódi tényezők,
- a várandósság,
- az egészségügyi dokumentáció (zárójelentés, ambuláns lap, műtési leírás, mentési lap) és a laboratórium vizsgálatának eredményéről teljesítendő jelentés.

Ez a sokféle információ akkor segítené részleges statisztikai adatokhoz jutni, ha nem ütköznénk abba az akadályba, hogy az EESZT-adatbázisból csak a társadalombiztosítási azonosító jelhez (TAJ) tartozó biztosítási jogviszony fennállásának és a háziorvosi szolgálat adatainak lekérdezhetőségére van mód³⁹⁶. A fekvőbeteg-szakellátásban pedig csak olyan ellátási eseményt lehet a NEAK felé elszámolni, amelyet felírtak az EESZT-be, azaz nem az összes kezelési körülményt rögzítik ott, hanem csak a pénzügyileg relevánsakat.

Az egészségbiztosítási közhiteles nyilvántartást az Egészségbiztosítási Alap kezelésére kijelölt egészségbiztosítási szerv vezeti. A nyilvántartásban szereplő személyes adatok egyébként az érintett természetes személy elhunytát követő 30 évig nem törölhetők. Elvileg utólag innen lehetne bizonyos statisztikai adatgyűjtést végezni.

A NIEM egészségügyi adattípusai³⁹⁷ (indikátorai) átfedésben és szoros kapcsolatban vannak a szociális ellátásokhoz kapcsolódó indikátorokkal, így fontos lenne megtudni, hogy milyen az aránya a rászorultsági alapú egészségügyi ellátásban részesülőeknek és a társadalombiztosítási jogviszony meglétében megszerezhető egészségügyi ellátásban részesülőeknek. Ám ez sem érhető el a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (a továbbiakban: TAJ) TAJ-szám alapú hozzáférés/nyilvántartás miatt.

396 A jogviszony-ellenőrzés lényege, hogy valamennyi közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató jogszabályi kötelezettségnek eleget téve, minden orvos-beteg találkozó alkalmával online módon ellenőrzi, hogy a beteg szerepel-e az egészségbiztosítónál vezetett nyilvántartásban. De a TAJ-szám/egyéb személyazonosító adatok alapján az ellenőrzés nem azonos a jogviszony-ellenőrzéssel. A jogviszony hiányának tényét közlő értesítést a szolgáltató átadja a betegnek, ha annak nincs jogviszonya. Az értesítés nem része a betegdokumentációnak. (A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 12/B. § rendelkezése alapján.)

397 Indikátorok: eljárás a kérelmezők, védelemben vettek egészségügyi ellátási igényeire vonatkozóan; tartózkodási engedélyek (ideje és huzamoshoz is hozzáférés, családregyesítés) alapján azonosítás az egyes csoportok szerint (kérelmező, menekült, oltalmazott, huzamosan élő, áttelepített menekült, családtag); hozzáférés az egészségügyi ellátáshoz (úgy, mint a külföldiek vagy mint a magyar állampolgárok); adminisztratív akadályok a hozzáférésben (várakozás, dokumentáció...); az egészségügyi ellátási rendszerbe bevonás; az egészségügyi lefedettség mértéke (csak sürgősség, csak életmentés, alapellátások...); az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, ha speciális igények merülnek fel (gyermek/csecsemőgyógyászat, terhesgondozás, szüléset, pszichiátriai és mentális gondozásra szoruló, idősgondozás, kénzés, trauma áldozatai); az egészségügyi szolgáltatók tájékoztatása a jogcímekről/ellátási jogosultságokról (hatóságok/szolgáltatók rendszeresen tájékoztatják a dolgozóikat); információk a jogosultságokról és az egészségügyi szolgáltatások igénybeviteléről (intézményesen vagy egyénileg is); kielégítetlen igények; a szabadon/ingyenesen elérhető tolmácsolási szolgáltatások (intézményesen vagy egyénileg is); a nemzetközi védelmet élvezők átlagos integrálása az egészségügyi rendszerbe (minisztériumi politikákban hogyan szerepelnek a menekültek, a menekültek egészségügyi ellátásának monitorozása, a menekültekre vonatkozó jogszabályok rendszeres felülvizsgálata); az egészségügyi költségvetés (arányai), a nemzetközi védelmet élvezők egészségügyi ellátásában a hatóságok, önkormányzatok együttműködése (van-e, milyen módon), partnerség az egészségügyi szakmai civil szervezetekkel (van-e, milyen módon).

Lassan a nemzetközi védelemre szoruló rejtőzködő populációvá válnak, mert a rájuk vonatkozó adatokat nem lehet a statisztikákból kinyerni. Ez pedig megnehezíti társadalmi reprezentációjukat, elfogadásukat és integrációjukat. Lassan alig akad kérelmező és védelmet élvező Magyarországon,³⁹⁸ és a statisztikai számbavétel (akár mikrocenzus, akár tízéves census, vagy a TAJ-szám alapján³⁹⁹) a nemzetközi védelemben vettek csak töredékesen tartalmazza (például alulszámolás, a nem kötelező válaszok vagy a külföldre távozás és a TAJ-számmal rendelkezés miatt), a kérelmezőket pedig egyáltalán nem.

Összességében: a közös európai kutatás alapját képező adatok (Baseline: életkor, nem, sérülékenységi – egyedülálló szülő, fogyatékkal élő, kísérő nélküli kiskorúak, kénzés áldozata) és egyéb adatbontás Magyarországon nem érhető el, még a menekültügyi eljárás tartama, sérülékenységi azonosításának tartama szempontjából sem. Legfeljebb csak rész-adatok érhető el egyes csoportokkal kapcsolatos egészségügyi kiadásokról.⁴⁰⁰ Mivel a NIEM indikátoroktól strukturálisan is eltérő a hazai adatgyűjtési rendszer, ezért az egészségügyi ellátás szempontjából releváns alapadatok az indikátorok használhatóságához hiányoznak. Az egészségügyi statisztika a kérelmezőket és nemzetközi védelmet élvezőket külön (jogállás vagy sérülékeny csoportok szerint) nem gyűjti, ezért a jövőben is csak részleges és sporadikus adatokkal számolhatunk. A MEP javasolt bevezetésével azokra vonatkozóan keletkezhet Magyarországon adat, akik kapcsolatba kerülnek a menekültügyi eljárással, majd az egészségügyi ellátással.

4. Szakpolitikák

A menekültügyi ellátásra vonatkozó jogi kötelezettségek, nemzetközi sztenderdek hazai alkalmazhatóvá tételéhez nem elég az önmagában, hogy jogszabályba foglalják, be kell építeni a különböző népegészségügyi programokba és egészségügyi cselekvési tervekbe.

398 A KSH szerint 2020 januárja és márciusa között 73-an, április és június között pedig csak 22-en kértek menedéket Magyarországon. Nyáron bezárt a röszkei és tompai tranzitzóna, az ott tartózkodó mintegy 300 főt az ország belsejében lévő befogadó központba szállították. Vagyis a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fenntartása (2021. március 7-ig) jogilag megalapozatlan, mert sem a kérelmezők száma, sem a határon kialakult helyzet nem indokolja, különösen akkor, ha menedékkérelmet lehet igényelni előzetes eljárás alapján Magyarország EU-n kívüli nagykövetségein (lásd A 2020. évi LVIII. törvény, illetve 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet szerinti eljárásban a menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozat, amelyet 2020. június 18-tól kell alkalmazni).

399 Ligeti Anna Sára: Cirkuláris migráció Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 2019/4:327-346.

400 Például az OEP-nek a magyarországi befogadó központokban lévő menekültek egészségügyi ellátására, a Belügyminisztérium 2015-ben 72,2 millió, 2016-ban augusztus 31-ig 15,2 millió forintot fizetett ki a menekültek ellátásáért. 2015 januárjától 2016 augusztusáig összesen 87,4 millió forintot költött a magyar állam a menekültek orvosi ellátására, míg ennek másfélszeresét költötték ugyanezen idő alatt egy kormánylapban a menekültellenes népszavazási plakátok megjelentetésére. Szeptemberre a teljes reklámkampány kiadásai elérték a 20 milliárd forintot. (lásd Másfélszer annyit fizettünk a migránoszásért csak a Magyar Időknek, mint a menekültek ellátására. Kerner Zsolt, 24.hu, 2016. szeptember 23.)

Az elmúlt évtizedre visszatekintve készült terv az egészségügy megmentésére,⁴⁰¹ de abban a nemzetközi védelemre szorulókról nem esik szó. A szakmának és az egészségiparnak szóló dokumentum szerinti cél az, hogy a gazdaság teljesítőképességével, a társadalmi realitásokkal, közteherviseléssel és a szolidaritási elvvel arányosan minden lakosnak hozzáférhető legyen az egészségügy a szükségletei alapján. Az öngondoskodás kiegészítő jellegű, a várólistákat pénzzel lehessen kiváltani. Az emberi méltóság, a betegjogok (így a szabad orvosválasztás) tisztelete eszköz az egyéb célok eléréséhez. A reform lényege az informatikai fejlesztés, valamint az intézményi koncentráció (országos központokba, egyetemi klinikákra összevont fejlesztés), mert azzal megtakarítás érhető el. Bár a nemzetközi védelemre szorulóknak is előrelépés lett volna jogvédelmi szempontból, a javasolt Országos Betegjogi Központ nem jött létre. Annak ellenére, hogy a korábbi biztosítás-felügyeleti és panaszkezelő szervet felszámolták.⁴⁰²

2015-ben az alapellátás megerősítését célzó reform egy rövid bekezdésben úgy fogalmaz: az egészségügyi alapellátást a menedékkérő, menekült és oltalmazott jogállású személyek számára is teljes körűen hozzáférhetővé kell tenni azon intervallumban, amely alatt azt a menedékjogról szóló törvény lehetővé teszi (vagyis az eljárás alatt és azt követően még legfeljebb hat hónapig).⁴⁰³ A koncepció feltárja, hogy az alapellátás körébe tartozó egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó jogosultságot különböző szintű jogszabályok rendezik (háziorvosi ellátás, fogorvosi és védőnői ellátás), és „a szolgáltatások biztosítása területileg nem egységes, illetve folyamatos értelmezési problémákat generál. Mivel a helyzet rendezése nemcsak az érintett személyi kör, de egyben a lakosság védelmét is szolgálja, az alapellátáshoz való egyértelmű hozzáférést, jogosultságot a fenti személyi kör számára a lehető leghamarabb meg kell teremteni.”⁴⁰⁴ Vagyis nem alkotmányossági vagy emberi jogi szempontból, hanem rendészeti logika alapján sürgeti az alapellátás fejlesztését.

A 2014-2020 közötti egészségügyi ágazati stratégia, majd az annak alapján kidolgozandó Népegészségügyi Stratégia sem vesz tudomást a külföldiekről a betegek köréről,

401 Semmelweis Terv az egészségügy megmentésére. Szakmai Koncepció, Nemzeti Erőforrás Minisztérium Egészségügyért felelős államtitkársága, 2010. október, 64. oldal.

402 Az Egészségbiztosítási Felügyelet 2010. szeptember 26-án jogutódlással megszűnt, általános jogutódja a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma, részleges jogutódjai és részben korábbi hatásköreinek gyakorlói: az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatala, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat korábbi regionális intézetei, jelenleg pedig a területi kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár. A betegpanaszokat vizsgáló OBDK pedig integrálódott a minisztériumba 2017-től.

403 Az egészségügyi alapellátásról végül megszületett 2015. évi CXIII.tv. nem szól a menekültekről

404 Az egészségügyi alapellátás megerősítésének koncepciója. Egészségügyért felelős államtitkárság, 2015. április, Menedékkérő, menekült és oltalmazott jogállású személyek egészségügyi ellátása, 36.o.

kivéve az egészségturizmust. 2017-2018-ra⁴⁰⁵ vonatkozóan témánk szempontjából annyi emelhető ki, miszerint célzott intézkedésekkel elő kell segíteni a népegészségügyi szolgáltatásokhoz való általános hozzáférés javítását, rendszerekhez, azok szabványaihoz való illeszkedést. Ez segítheti elő a nemzetközi mutatók következtetései alapján az egészségi állapot egyenlőtlenségének és az ellátási hatékonyságnak a vizsgálatát. A statisztikai adatok körének kiválasztása hozzájárulhat ahhoz, hogy a közös európai egészségügyi indikátorok egy részét (European Core Health Indicators, ECHI⁴⁰⁶) felhasználják a fejlesztésekre vonatkozó monitorizálások során. Az EESZT bevezetése kissé javította a megbízhatóságot, de a napi klinikai gyakorlatban nem egészen használják ki a felhőalapú rendszer nyújtotta lehetőségeket. Szükség lenne a szakmai regiszterek fejlesztésére, amelyek az egészségpolitikának is megmutatnák a szükséges beavatkozási pontokat. Csak megbízható adatokra támaszkodva valósulhat meg bármilyen fejlesztés, és bár kiterjedt az adatgyűjtés az ellátórendszer valamennyi szintjén, azok megbízhatósága megkérdőjelezhető. Az egészséginformatikai országos stratégia (NES)⁴⁰⁷ pedig alkalmazni akarja a hazai egészségügyben az informatika, a digitalizáció és a mesterséges intelligencia eszközeit, hogy az ellátás eredményességét növelje. A NES megvalósításának szakmai koordinációját a Nemzeti Egészséginformatikai Testület végzi, amelynek tagja a BM, EMMI, ITM, ME képviselője. A NES fejlesztése kelsősorban európai uniós forrásból történnek, ám a tényleges részcélok, kiadások nem nyilvánosak, csak évente tesznek arról jelentést. A lassan készülő Nemzeti Népegészségügyi Stratégia (2017-2026) nyilvánossága csekély,⁴⁰⁸ bár annyi tudható, hogy a járóbeteg-szakellátást és az alapellátást kívánják megerősíteni, pályázatokkal is ösztönözve a praxisközösségek kialakítását, a lakosság közeli ellátások körének bővítését az egészségfejlesztési irodák (EFI) hálózataival is. Bár ezekből papíron 116 működik, ezek egy része sem alkalmazkodott a lakossági igényekhez, ráadásul nincs is ehhez standard és módszertan, amit majd a Nemzeti Népegészségügyi Központ ad át. Az érintettek kritikusan jelezték,⁴⁰⁹ hogy a betegutakat le kellene rövidíteni (ami a nemzetközi védelemre szorulóknak is a megfelelő ellátáshoz egyszerűsítését eredményezné).

405 1886/2016. (XII. 28.) Korm. határozat az „Egészséges Magyarország 2014-2020” - Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről

406 Az ECHI alapvetően egy népegészségügyi orientációjú indikátorrendszer: az összesen 88 indikátorból (amelyekről több esetben alábontások is rendelkezésre állnak, így összességében több részindikátorról beszélhetünk) kb. 20 vonatkozik az egészségügyi ellátórendszer népegészségügyi rendszeren túli működési szintjeinek (például alapellátás, kórházi ellátás) leírására

407 A Kormány 1455/2021. (VII. 13.) Korm. határozata a Nemzeti Egészséginformatikai Stratégiáról

408 Budapest, 2017. április 4., www.parlament.hu/irom40/14478/14478-0001.pdf

409 Tarcza Orsolya beszámolója a Medicina Fórumról, Medical Online., 2019. október 9. www.hirlevel.egov.hu/2019/10/14/atfogo-egeszseguyi-agazati-strategia-hianyaban-meg-mindig-csak-a-diagnozisnal-tartunk

További gond, hogy az egészségügyben a fejlesztési stratégiák, reformtervek nem a jogszabályoknak megfelelően készülnek. 2011 óta a jogszabályokat csak hatásvizsgálat után lehetne előterjeszteni,⁴¹⁰ és 2012 óta kötelező minden szakpolitikára stratégiai tervdokumentumokat (ország-előrejelzés, a nemzeti 5-9 éves, középtávú stratégia, miniszteri program, az intézményi munkaterv, továbbá 10-15 éves, azaz hosszú távú koncepció, fehér könyv kidolgozása, és ezekre építve szakpolitikai stratégia, a szakpolitikai program, az intézményi stratégia és a zöld könyv) kidolgozni.⁴¹¹ Ezeket részletes társadalmi vita után, a közérdekű adatok nyilvánosságát követően fogadhatja el a kormány, majd az országgyűlés. Így a menekültek egészségügye biztosan nem maradna ki a szakmai stratégiákból.

Ezekből a dokumentumokból tehát nem derül ki, hogy vajon a nemzetközi védelemre szorulókat azért nem említik sem a múltban, sem a mai stratégiákban, mert a lakossággal azonosan kezelik őket, vagy azért, mert éppen különálló, speciális ellátási megoldásokat, intézményeket akarnak nekik létrehozni. A szakpolitika régóta adós a nemzetközi védelemre szorulókat nevesített igényeinek, ellátásának egyik vagy másik irányú fejlesztési koncepciójával.

Addig be kell érni az általános ellátási hozzáférést, adatkezelést javító részcélokkal. Ám az egyenlőtlenségek csökkentését, annak mindenkire vonatkozó jellegét és a tennivalókat sokkal jobban kellene hangsúlyozni a leggyakoribb diszkriminációs helyzetekre alkalmazva. Például ilyen a fogamzásgátló eszközökhöz való hozzáférés könnyítése, a sürgősségi ellátás jelentős javítása (például a kompetenciák, felelősségi körök egyértelmű elhatárolása, a földrajzi adottságoknak megfelelő sürgősségi ellátás összehangolása a működési feltételekkel), a betegszállítók kapacitásának bővítése, a drog-prevenció, a mentális zavarral élő emberek közösségi ellátásának számottevő fejlesztése, a pszichiátriai kezelésből elbocsátottak támogatása, valamint a betegjogok megerősítése egy hatékony és átlátható panaszkezelési rendszer bevezetésével. Mindez a nemzetközi védelemre szorulókat számára hiánypótló lenne.⁴¹² Ám ameddig pazarló a rendszer, addig a kormány nem biztosít több forrást az egészségügy számára, de valójában arról van szó, hogy az egészségügy nem kormányzati prioritás.

⁴¹⁰ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. h. (a Kormány ügyrendjének része), az előzetes és az utólagos határvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII.9.) KIM rendelet, majd a helybe lépett 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos határvizsgálatról

⁴¹¹ A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet

⁴¹² A Társaság a Szabadságjogokért hangot adott hiányérzetének az „Egészséges Magyarország 2014-2020” egészségügyi ágazati stratégiáról, és az egészségügyi tárgyú jogszabályok módosításáról szólva, lásd: www.tasz.hu/files/tasz/imce/2015/tasz_alasfoglalas_eustrat2015.pdf

5. A jogi környezet

A szabályozás univerzális, regionális és nemzeti szintű jogforrásokat foglal magában az egészségügyi ellátással kapcsolatosan.

A menekültek jogállásáról szóló ENSZ egyezmény (1951) a társadalombiztosítási ellátások (24.cikk) elérésében az állampolgárokkal azonos jogokat kell biztosítani a jogszerűen tartózkodó menekülteknek⁴¹³. Ennek része a munkahelyi balesetekre, foglalkozási betegségekre, terhességre, betegségekre, munkaképtelenségre, öregségre, halálra, munkanélküliségre, tartási kötelezettségekre vonatkozó ellátás a hazai jog alapján. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális jogokról szóló egyezségokmánya (1966) egyrészt mindenkinek biztosítani kívánja a szociális biztonságot és a hozzáférést a társadalombiztosítási ellátásokhoz (9.cikk), másrészt a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot, ideértve a járványügyi ellátást és az orvosi kezelést (12.cikk)⁴¹⁴. Az emberi méltósághoz és a gyermekek védelemhez való jogát, benne az egészségügyi ellátáshoz való jogot más globális egyezmények (például ENSZ egyezmény a külföldi munkavállalók és családjuk védelméről, a gyermekek jogairól) is rögzítik, még a nem szabályosan dolgozó menekülők is hivatkozhatnak erre a szolidaritás-minimumra.⁴¹⁵

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezmény (1989)⁴¹⁶ minden 18 éven alulinak jogot ad a legjobb egészségi állapot érdekében az orvosi ellátáshoz, ideértve a terhesgondozást, csecsemőellátást is (24.cikk), védelmet az erőszak, az elhagyás, elhanyagolás bármely formájával szemben (19.cikk), sőt a menekült gyermekeknél a családdegyesítés – testet és lelket is gyógyító – feladatának állami garantálását (22.cikk).

Az EU Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 168. cikke értelmében, a közegészségügy az *Európai Unió* és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozik. Eszerint az uniós fellépések kiegészítik a nemzeti politikákat, és az EU elsősorban a tagállamok által hozott intézkedéseket hivatott támogatni, például a határokon átnyúló súlyos egészségügyi veszélyek figyelemmel kísérése, korai előrejelzése és leküzdése érdekében. A tagállamok egymás között koordinálják a szakpolitikáikat és programjaikat az uniós fellépés által lefedett közegészségügyi területen. A Covid-19 pandémia láttán a Bizottság hangsú-

⁴¹³ kihirdetve az 1989. évi 15.tvr-rel

⁴¹⁴ kihirdetve az 1989. évi 9.tvr-rel

⁴¹⁵ Bell, Mark: Irregular Migrants: Beyond the Limits of Solidarity. In Malcolm Ross - Youri Borgmann-Prebil (ed.) Promoting Solidarity in the European Union. Oxford, Oxford University Press, 2010, p.164.

⁴¹⁶ kihirdetve az 1991. évi LXIV.törvénnyel

lyozta, hogy a felkészültség és a reagálás kulcsfontosságú területeinek megerősítésére rövid távú és erősen összehangolt koordinációra és információcserére van szükség, valamint elkötelezettségre ezen intézkedések végrehajtására, ha nemzeti hatás-körbe tartoznak.⁴¹⁷ Így például az EU a közegészségügy védelmére hivatkozva elfogadhat egészségügyi kötelező szabályokat, például a határokon átnyúló súlyos egészségügyi veszélyek tekintetében (1082/2013/EU határozat, 2013. október 22.), amely a fertőző betegségekre is vonatkozik. Ez a határozat a nemzeti politikák összehangolása és kiegészítése érdekében szabályokat állapít meg a határokon átnyúló súlyos egészségügyi veszélyek járványügyi felügyeletére, nyomon követésére, korai előrejelzésére és leküzdésére, beleértve az e tevékenységekkel kapcsolatos felkészültségi és reagálási tervezést is. A tagállamok is kötelesek összehangolni Covid-19 pandémiás intézkedéseiket a nemzeti egészségügyi miniszterekből álló, a Bizottság által elnökölt, úgynevezett EU Egészségbiztonsági Bizottságában. Az EU Bizottsága minden hasznos kezdeményezést megtehet a tagállami politikák és programok összehangolásának előmozdítására, különösen az iránymutatások és mutatók kidolgozásával, valamint a legjobb gyakorlatok cseréjének megszervezésével.⁴¹⁸ Az EU közös menekültügyi rendszere alapján, túl az Alapjogi Karta (2000) szabályain,⁴¹⁹ a Magyarországon élő, tartózkodó

- kérelmezőknek megfelelő egészségügyi ellátáshoz van joga, vagyis legalább a sürgősségi ellátásra, bele értve a gyógykezelést és a mentális betegségek miatti érdemi kezelést, míg a sajátos igényű kérelmezőknek a szükségleteiknek megfelelő fogadási és pszichiátriai kezelést kell nyújtani, ideértve a gyermekáldozatok rehabilitációját is;
- a nemzetközi védelem alatt állóknak (vagyis bármely kategóriába is tartozik, a jogállás végéig) ugyanolyan feltételekkel kell biztosítani az egészségügyi ellátást, *mint az állampolgároknak*, és annak *megfelelőnek* kell lennie, ideértve a pszichiátriai ellátást, a terhes gondozást, a fogyatékkal élők ellátását, az erőszak, kényszer, kizsákmányolás és fegyveres konfliktusok áldozatainak kezelését, sajátos igényeikre tekintettel.

417 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Short-term EU health preparedness for COVID-19 outbreaks

418 Friedery, Réka: Free Movement of Persons versus COVID-19: National Restrictions and EU Law. MTA Law Working Papers, 2020/38.

419 Dir. 2011/95/EU 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, Art.30; (Kvalifikációs irányelv) Dir. 2013/33/EU laying down standards for the reception of applicants for international protection, Art.19 and 23 (Fogadási irányelv)

A magyarországi egészségügyi ellátás 1992 óta közfinanszírozott, de biztosítási elvű. A kötelező egészségbiztosításban, amely a társadalombiztosítás alrendszere, a jogosultak két nagy csoportra oszthatók: a biztosítottakra (azok a személyek, akik járulékfizetéssel valamennyi egészségbiztosítási ellátásra, tehát az egészségügyi szolgáltatásokra és a pénzbeli ellátásokra is jogot szereznek), és az egészségügyi szolgáltatásra jogosultakra (nem fizetnek sem járulékot, sem díjat, mert az ellátásukra a központi költségvetés utal át forrásokat az Egészségbiztosítási Alapba).

A nemzetközi védelmet igénylők mindkét csoportba tartozhatnak, és az egészségügyi ellátására jogosultságukat⁴²⁰ az 1. táblázat foglalja össze, ideértve a szociális rászorultság,⁴²¹ a biztosítási jogviszony⁴²² és a belföldinek minősülés⁴²³ alapján járó ellátásokat is.

420 Metv. 5. § (2) d.); 10.§ (4) b.); 22.§ (2) c.); 26.§ (1); 27.§, 29.§, 29/A.§, 30.§ (4), 31/A. § (8)(10), 31/F § (2), 32.§ (1a)(2); 301/2007. (XI.9.) Korm. rendelet 3-4.§, 4/A.§, 15-16.§, 26-28.§, 32-36.§, 44.§, 1997. évi CLIV. törvény 142.§, 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet, 2019. évi CXXII. törvény, 1993. évi III. törvény

421 A kormányhivatal szociális ügyekkel foglalkozó fővárosi kerületi, illetve járási szerve állapítja meg, kérelemre, igazolvány kiadásával, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (28 500 forint) 120 százalékát (34 200 forintot) vagy egyedül élő, és jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150 százalékát (42 750 forintot) nem haladja meg, és családjának vagyona nincs. 1993. évi III.tv. alapján.

422 A kötelező egészségbiztosítás (1997. évi LXXXIII. törvény) szigorodott, 2020. július 1-jétől már nincs lehetőség az elmaradt egészségbiztosítási szolgáltatási járulék (belföldinél 7710 Ft/hó, egyéb embernél a minimálbér alapján) befizetésével a jogviszony három hónapon túli, utólagos rendezésére, vagyis a betegnek, ha ellátták, ki kell fizetnie a szolgáltatást és utóbb a havi biztosítási díjat, de a sürgősségi ellátást akkor is nyújtani kell.

423 belföldi: Magyarország területén a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személy; valamint a hontalan.

1. táblázat. Ki és milyen egészségügyi ellátásra jogosult a hazai jogszabályok szerint?

Kérelmező	Menekültügyi őrizetben lévő	Menekült	Oltalmazott	Befogadott	Menedékes
jogosultság:szűrés, védőoltások, hatóságilag elrendelt kezelések, járványügyi ellátás, alapellátás, sürgősségi ellátás, abba beleértve a járó/ fekvő beteg szakellátást, gyógyszerati segédeszközt és gyógyszert, fogászati ellátást, terhesgondozást, szülészeti ellátást, halottvizsgálatot, egészségügyi válsághelyzeti ellátás, betegszállítást, a különleges bánásmódot igénylőnek rehabilitációs, pszichológiai, valamint klinikai szakpszichológiai ellátás, továbbá pszichoterápiás kezelés is		jogosultság: szűrés, védőoltások, hatóságilag elrendelt kezelések			
		jogosultság: a státus jogerős elnyerését követő 6 hónapig, ha rászorult alapellátásra és háziorvosi ellátásra, szak-ellátásra, gyógyszerellátásra, sürgősségi ellátásra, betegszállításra, szülészeti ellátásra, terhesgondozásra		jogosultság. a státus jogerős elnyerését követően, ha rászorult, háziorvosi ellátásra, mentésre, sürgősségi ellátásra, halottvizsgálati és válsághelyzeti ellátásra	jogosultság. a státus jogerős elnyerését követően, ha rászorult az alapellátásra és sürgősségi ellátásra, betegszállításra
		jogosultság: 0-18 év közötti (kiskorú), ha Magyarország területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik, teljes egészségügyi ellátásra jogosult		jogosultság:0-18 év közötti (kiskorú), ha Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik, teljes egészségügyi ellátásra jogosult	
		ha szociálisan rászorult és bejelentett lakóhellyel rendelkezik, akkor teljes egészségügyi ellátásra jogosult ⁴²⁴			
		nappali tagozaton tanuló hallgató (18 éven felüli) teljes egészségügyi ellátásra jogosult			
		hajléktalan (valamely szociális intézményt igénybe vevőként) teljes egészségügyi ellátásra jogosult			

424 A kormányhivatal szociális ügyekkel foglalkozó fővárosi kerületi, illetve járási szerve állapítja meg, kérelemre, igazolvány kiadásával annak, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (28 500 forint) 120 százalékát (34 200 forintot) vagy egyedül élő, és jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150 százalékát (42 750 forintot) nem haladja meg, és családjának vagyona nincs. 1993. évi III.tv. alapján.

Kérelmező	Menekültügyi őrizetben lévő	Menekült	Oltalmazott	Befogadott	Menedékes
		belföldinek minősülő személy ⁴²⁵ egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsága a jogviszonya megszűnését követő további 45 napig (passzív jog a társadalombiztosítás alapján)			
jogosultság: mentés					
Egyéb személyi kategóriák egészségügyi ellátásra jogosultsága:					
magyar hatóság által a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény alapján ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett külföldi kiskorú személy teljes egészségügyi ellátásra jogosult					
a közösségi szálláson vagy tranzitónában elhelyezett vagy emberkereskedelem áldozatává vált harmadik országbeli állampolgár járványügyi, mentési, sürgősségi ellátásra, halott-vizsgálatra, egészségügyi válsághelyzeti ellátásra, ideértve a gyógyászati segédeszközt, gyógyszert, továbbá jogosult a külön jogszabályban meghatározott kötelező védőoltásra jogosult (az emberkereskedelem áldozatává vált menekült humanitárius tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással tudja ezt igazolni)					
fogvatartottként teljes körű egészségügyi ellátásra jogosult (speciálisan: börtönorvos/központi bv. kórház mint alapellátás, szakellátás és fekvőbeteg-ellátás)					
a biztosítási jogviszonnyal rendelkező (munka, vállalkozása révén, állampolgárságtól függetlenül) ⁴²⁶ teljes egészségügyi ellátásra jogosult					

Forrás: saját szerkesztés

Ez a táblázat *inkább a trendet jelzi*: a kék szín a menekültügyi hatóság által utólag megfizetett, a rózsaszín a költségvetésből finanszírozott, míg a sárga a társadalombiztosítási befizetések alapján elérhető ellátásokra vonatkozik. Ez azért lehetséges, mert számos jogszabályt együtt kell alkalmazni, anélkül, hogy azok egyértelműen visszautalának más, ellátást megalapozó ellátási jogcímekre.

A harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodásával összefüggésben, a közegészséget veszélyeztető betegségek és kórokozót hordozó állapotok tisztázására laboratóriumi szűrővizsgálatok kötelezőek:⁴²⁷ így a tuberkulózis (tbc), HIV-fertőzés, luesz, hastífusz és paratífusz baktériumhordozó állapot, hepatitis B. Ezért a szűrést a költségvetés/egészségbiztosítás fizeti. A Covid-szűrést nem sorolják fel, de indokolt lenne a kiegészítés.

425 belföldi: Magyarország területén a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személy; valamint a hontalan.

426 belföldi: Magyarország területén a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint bejelent

427 32/2007. (VI. 27.) EüM rendelet

A sürgős szükség körébe tartozó, életet veszélyeztető állapotok és betegségek körét rendeletben rögzítették,⁴²⁸ amelyben *31 esetet sorolnak fel* (például szülés, vesegörcs, áramütés, fertőző betegség, amputáció). A definíció szerint ide tartozik minden olyan egészségügyi tevékenység, amelyeket az életet veszélyeztető állapotok és betegségek szakszerű ellátása, valamint azok maradandó egészségkárosító hatásának megelőzése érdekében – a beteg állapotának stabilizálásáig el kell végezni, vagy amelyet szakszerű ellátás, valamint azok maradandó egészségkárosító hatása megelőzése érdekében fekvőbeteg-ellátás keretében, a diagnózis felállításától a tisztázott kórállapot első alkalommal történő szakszerű ellátásáig végeznek. Ez elég jelentős mérlegelési lehetőséget a gyógyítóknak, ha egy jogszabályban a sürgősségi ellátás szerepel.

Az egészségügyi szakellátást a területi ellátási kötelezettséggel működő egészségügyi szolgáltatónál lehet igénybe venni. Az egészségügyi szolgáltató az elvégzett szolgáltatást – az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló jogszabály által – az adott ellátás jelentésére és elszámolására előírt nyomtatványon jelenti a NEAK részére. A jelentések szerinti elszámolást – az egészségügyi szolgáltatások szerinti részletezésben – a NEAK havonta megküldi a menekültügyi hatóságnak, amely azt utólag megtéríti.

Az ellátás költségét az egészségügyi szolgáltató – vényköteles készítmények esetében – az elismerését kérő (humanitárius célú) tartózkodási engedélyének számát feltüntető vény, valamint a gyógyszerkészítmény megnevezését, árát és mennyiségét tartalmazó, a menekültügyi hatóság, mint vevő részére kiállított összesített számla bemutatásával igényelheti vissza. A vényt és a számlát az egészségügyi szolgáltató a NEAK-hoz továbbítja

Ha az egészségügyi szolgáltatás fedezetét sem az Alap, sem a költségvetés nem biztosítja, azt az egészségügyi szolgáltató – külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – meghatározott térítési díj ellenében nyújtja a szolgáltatást. Itt válik jelentőssé, hogy a gyógyító személyzet mit ért a sürgős szükség és az alapellátás körébe tartozó szolgáltatáson. Ugyanis tartozás miatt a TAJ-számukat elvesztők csak a számla előzetes kifizetése után kaphatnak halasztható egészségügyi ellátást. A sürgősségi ellátás korábban mindenkinek járt ingyenesen, most már a sürgősségi ellátásért is fizetnie kell annak, akinek nincs érvényes TAJ-száma. A számlát a beavatkozás után is ki lehet egyenlíteni, de a beteget, illetve a hozzátartozóját már a beavatkozás előtt tájékoztatni kell a várható költségekről. Az ellátásért a kórházak annyi pénzt kérhetnek, amennyit

428 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet

a NEAK-tól kapnának, de maximum 750 ezer forintot. A kezelőorvos tehát a TAJ-szám hiányában nem nyújthat a betegnek a közfinanszírozás terhére ellátást.⁴²⁹

A jogi környezet része, hogy minőség-ellenőrzés sem általánosságban, sem külön a külföldieknek (a biztosítás-felügyeletet megszüntették), és a betegek jogainak védelmére a fenntartóhoz címzett panasszal lehet fordulni, vagy a betegjogi képviselőhöz,⁴³⁰ aki mediációt javasol⁴³¹, vagy maga is közvetít, kivizsgálhatja a panaszokat, és igyekszik a perket megelőzni. A magyar jog egyébként nem hozott létre külön felelősségi rendszert az egészségügyi szolgáltatókkal kapcsolatos kártérítési kérdésekre, azonban a bírói gyakorlat számos vonatkozásban figyelemmel van az orvos és betegek közötti jogviszony speciális jellegére, így elsősorban a károkozó oldal felelősségének kimentésére.⁴³² Bár a nemzetközi védelmet igénylők oldaláról a szolgáltatóval szembeni kárfelelősségnek nincs gyakorlata, a jogviták megelőzését szolgálja, ha az egészségügyi személyzetben és intézményi vezetőkben tudatosulna, hogy ez a gyakorlat kellő jogi tanácsadással megindulhatna a jövőben. Különösen azért, mert nem készült fel az ellátó e sajátos pácienscsoport igényeinek teljesítésére. A megfelelő kommunikációhoz, a tájékozott beleegyezés alkalmazásához hiányoznak a feltételek, az egészségügyi mediáció sem segít (hasonlóan a többi, peren kívüli megoldási forma alkalmazásához), és a szükséges orvosi dokumentációk elkészítésének hiánya formailag és tartalmilag is megvalósítja a gondossági kötelezettség megszegését.

A hazai szabályozás a nemzetközi védelemre szorulóknak szempontjából három fő aggódalomra okot adó jellemzője a következő:

1. A hatályos hazai egészségügyi jogszabályok fő vonása, hogy nem specifikusak, mert nem betegségcsoportok vagy élethelyzetek alapján, hanem ellátási formák és jogcímek szerint szabályozzák a szükséges egészségügyi ellátást. A menekültügyi jogszabályok nem elég részletesek az egészségi állapotra, elhelyezési körülményekre és egyéni életutakra vonatkozóan, mert az eljárás

429 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet a Magyarország területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának, valamint az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás egyes szabályairól szól. Az új szabály beláthatatlan következményekkel járhat. Előfordulhat, hogy az agyvérzéssel a sürgősségire kerülő ember maga, vagy hozzátartozója egyszerűen nem kéri majd az ellátást, miután meghallotta a beavatkozás árát, mert tudja, arra nem telik neki. Az új társadalombiztosítási törvény 2020. júliustól hatályos, az ezt követő hat hónapot már figyeli az adóhivatal. Akinek összejön a hat havi hátraléka – először 2021. január elsején lehetséges – annak a TAJ-számát a NEAK kötelezően érvényteleníti.

430 381/2016.(XII.2.) Korm. rendelet az Integrált Jogvédelmi Szolgálatról

431 2000.évi CXVI.tv. az egészségügyi közvetítői eljárásról

432 Pethő András: Az egészségügyi szolgáltató kárfelelősségi kimentésének nehézségei. Állam-és Jogtudomány, 2019/2:50-62.

bizonyos szakaszaihoz (kérelmező, őrizetben lévő, befogadó állomáson elhelyezett, jogállás megszerzése) kötődik. Így kétséges, hogy az európai standardok átültetése ténylegesen megtörtént-e.

2. Az egyenlő esélyű hozzáférést akadályozza, hogy nincs a nemzetközi védelemre szorulókra vonatkozó sajátos alkalmazási szabály. Csak egy példa: a terhesség megszakításáról szóló rendeletben nem veszik figyelembe, hogy a védőnő hogyan szerzi be a menekült nő kérelmét, hogyan jelenik meg a menekült nő kétszer a családvédelmi Szolgálatnál és miként kommunikálnak ott vele, tájékoztatják-e a jogairól, tisztázzák-e vele, melyik intézményben akarja elvégeztetni a beavatkozást. Hasonlóan problémás a terhesek gondozásáról szóló rendszerben a nemzetközi védelemre szoruló nők ellátása a speciális szabályok hiányában.⁴³³ Az, hogy joguk van ezeket az ellátásokat igénybe venni, még nem garantálja a hozzáférést és az egyenlő bánásmódot.

3. A szabályozási zavarok miatt sem érvényesülhet maradéktalanul a hozzáférés az uniós irányelvekben foglaltak szerint, mert vagy az élethelyzetet (például hajléktalan), vagy a jogállást (például menekült, oltalmazott) vagy egyszerre a kettőt (például kiskorú bevándorolt) követeli meg a jogszabály, miközben a menekült is lehet hajléktalan vagy nappali tagozaton tanuló, sőt rászorult is. Ez az egyetlen/fő kritériumra építő szabályozási technika nehezíti a jogalkalmazást, mert nem egyértelmű, hogy mi a jogi cél: bizonyos élethelyzeteket akar-e kezelni, vagy a jogokat szétosztani a különböző jogállású emberek között; nem ad választ arra, hogy mi történjen a több kategóriába besorolható esetekkel. Ezért a különleges figyelemre és ellátásra szorulókról (például pszichiátriai és pszichológiai segítség, terápia, testi és lelki rehabilitáció, fogyatékoság, idős kor vagy traumatizáltság miatt másféle elhelyezést igénylő), nincs elsőbbséget adó rendelkezés. Ehhez társul még az ismerethiány, a kommunikációs nehézség, az ellátást nyújtók és igénylők oldalán egyaránt.

⁴³³ 32/1992.(XII.23.) NM rendelet a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény alkalmazásáról, 26/2014. (IV.8.) EMMI rendelet a várandósgondozásról

6. A pandémia tanulságai

Még nem lehet teljes mérleget készíteni, hogy a Covid-19 járvány miatt elrendelt korlátozások az ellátáshoz jutást, a határon be- és kilépést, a fertőzések megelőzését és a betegkezelést kifejezetten a nemzetközi védelemre szorulók körében miként befolyásolta.

Abból kell kiindulni, hogy a járványügyi intézkedések univerzálisak. Például, a „fertőzési lánc kutatás” a járványügyi hatóság feladata: meghatározott betegségek esetén a beteg kötelezése arra, hogy nevezze meg azokat a személyeket, akiktől a betegséget kaphatta. Ezért a járványügy együttműködik a WHO-val is, amelynek kiemelkedő jelentősége van a járványügyi nemzetközi kooperációban, ahogy azt a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok (2005) rendezik⁴³⁴. A WHO Rendszabályok célja, hogy megakadályozzák a fertőző betegségek nemzetközi terjedését, a nemzetközi forgalom és kereskedelem szükségtelen megzavarása nélkül. Így magukban foglalják a részes államok bejelentési (*surveillance*) kötelezettségét, és felhatalmazzák a WHO főigazgatóját a nemzetközi közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet fennállásának eldöntésére, járványügyi intézkedéseket tartalmazó ideiglenes és állandó ajánlások kibocsátására. A kapott információk alapján – különösen attól a részes államtól, amelynek területén az esemény bekövetkezik – meghatározzák, hogy az esemény nemzetközi aggodalomra okot adó közegészségügyi vészhelyzetnek minősül-e.⁴³⁵ Ilyen például, ha az esemény közegészségügyi hatása súlyos, azaz a veszélyeztetett lakosság különösen sérülékeny (így menekültek, alacsony immunitási szintűek, gyermekek, idősek, alacsony immunitásúak, alultápláltak). Ám nincs nyoma, hogy a közegészségügyi vészhelyzeti hazai szabályokban a nemzetközi védelemre szorulókkal kapcsolatosan lennének (begyakorolt) intézkedések.

A Magyar Orvosi Kamara titkára szerint a járványkezelés gyengesége rámutatott, hogy a szakmai felügyeletért felelős Nemzeti Népegészségügyi Központ, amelynek létszámát 2017-ben a tizedére csökkentették, alapvető funkcióit sem tudja ellátni, így a kontakt-kutatást sem. A szakmai kontroll a szervezeti hiányosságok nyomán megszűnt, és a kötelező hatósági engedélyek kiadása után kérdéses, hogy azok rendszeres ellenőrzése megvalósul-e. Hiába javasolta Újratervezés csoportjuk az ellátási minimumfeltételek megújítását, majd azok szigorú ellenőrzését. A Kamara egészségügy reformját célzó munkában nem vesz részt. Kormányzati megrendelésre elkészült egy átalakítási koncepció,

⁴³⁴ Kihirdette a 2009. évi XCI. törvény

⁴³⁵ Fazekas Marianna: Egészségügy-politika. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Vezető-és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014.

amelyet a Boston Consulting Group dolgozott ki, de az nem nyilvános. Ha dolgoznak is a kormányzatban, a Kamarának nincs rálátása a részletekre, mert a kormányzati és a szakpolitikai döntéseknél hiányzik a konszenzuskeresés, nincs együttműködés a szakmai műhelyekkel. Ezért társadalmi konszenzus sem jöhet létre az egészségügy átalakítását illetően. A pandémia hátrasorolta a reformot.⁴³⁶

Az Eurostat 2020 augusztusi elemzése szerint a kezelhető, illetve a megelőzhető halálkozásban is az uniós átlagnál rosszabbul szerepel Magyarország, és az EU-s átlaghoz képest Magyarországon közel kétszer rosszabb a halálzási arány a kezelhető betegségeket nézve. A megelőzhető, vagyis a tudatos, egészséges életmóddal elkerülhető halálkozás az országok között a legrosszabb, vagyis biztonsági kockázat az egészségtelesség, ám a Nemzeti Biztonsági Stratégia⁴³⁷ az egészségügy helyzetéről hallgat, leépült a járványügyi ellátó rendszer, nincs megfelelő lakossági kommunikáció, és megrendült az egészségügyi ellátórendszer.⁴³⁸ A járványügyi kockázat kezelésére vonatkozóan a stratégia 169. pontja úgy fogalmaz: „Kiemelt figyelmet kell fordítani az egészségbiztonságra, amely a magas szintű egészségügyi ellátás mellett magában foglalja a természeti vagy civilizációs eredetű közegészségügyi és járványügyi kihívásokkal szembeni operatív és hatósági reagáló képességet is. Szélsőséges esetben készen kell állni a haderő alkalmazására járványügyi válsághelyzet elhárítása érdekében (kiteleptetésben és karantén fenntartásában, személyi mozgások ellenőrzésében, migrációs és bűnözési hullám megfékezésében, katonai kórházak működtetésében.)” Tehát, úgy tűnik, az egészség és a közegészségügyi ellátás legfeljebb katonai, de nem biztonsági és nem stratégiai ügy.

A TAJ-szám nélküli emberek, így elsősorban a kérelmezők, a menekültek, oltalmazottak és befogadottak, valamint az ő családtagjaik (eltérő jogállással) érzékelték, hogy másként bánnak velük a Covid-19 elleni állami intézkedéseknél. Ők sem⁴³⁹ fértek hozzá az oltásokhoz és az ingyenes szűrés/tesztelés csak a karanténban és hatósági kötelezésnél volt elérhető számukra. Ebben változást 17 hónap után érzékelhettek:⁴⁴⁰ 2021 májusától, a Magyarországon élő külföldiek (és a TAJ-számmal nem rendelkező külföldön élő és a külhoni magyar állampolgárok is) végre regisztrálhattak oltásra a www.vakcinainfo.gov.hu honlapon.

436 Tarcza Orsolya: Tudatos kommunikációs csend lengi körbe az egészségügy átalakítását. MedicalOnline, 2021. 09.11. www.medicalonline.hu/cikk/tudatos_kommunikacios_csend_lengi_korbe_az_egeszsegugy_atalakitasat

437 Biztonságos Magyarország egy változékony világban. 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

438 Csiki Varga Tamás – Tóth Péter: Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. Nemzet és Biztonság 2020/3: 89–112.

439 Hiába kérnek oltást a Magyarországon élő amerikaiak. Index, 2021. április 26.

440 A Kormány 221/2021. (V. 3.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet módosításáról

7. Vélemények és ajánlások

A projekt keretében szervezett konzultációk, interjúk és viták a következő véleményeket hozták felszínre, egyben ajánlásokat is megalapozva, jelezve, hogy az ellátásból mi minden hiányzik.

A magyarországi menekültek páciensként általánosságban tartózkodnak az egészségügyi rendszer igénybevitelétől, mert még akkor is, ha tudják, hogy ellátásra jogosultak, kiderülhet, hogy a munkáltató nem legálisan alkalmazza őket, nem fizeti utánuk a járulékokat, azaz nem kapnak ingyenes ellátást. Fogorvost, ha lehet, inkább magánpraxisból választanak. Aki már saját tapasztalattal rendelkezik az itteni ellátásról, az inkább jó, mint rossz benyomásokat szerzett, ám negatívumként említették, hogy az ő kéréseiket (például fázom, éhes vagyok) nem vették figyelembe, akár nyelvi okokból, akár a túlterheltség miatt. Nyomasztó, hogy tisztázatlan, hol és kinek kell őket ellátni, vagyis a hozzáférés sokszor nehéz.

A hazai egészségügyi személyzet abból indult ki véleményének megfogalmazásakor, hogy amíg az egészségügyben dolgozók munkájának elismerése társadalmilag és anyagiilag is hiányos, gyenge, addig nem lesz magas az ott dolgozók empátia szintje. Ha az egészségügyben megfelelő lesz a létszám és a fizetés, akkor nem agyongyötört, hajszolt, a továbbképzésből kimaradt, a betegre kevés érdemi időt fordító orvosokkal és ápolókkal találkozhatnak majd a menekültek. Másrészt, ameddig a lakosságot a menekültekkel és az általuk behurcolt betegségekkel riogatják, addig a közhangulat ellenséges marad a menekültekkel szemben. Ez súlyosan hátráltatja, sőt blokkolja a beilleszkedést, pedig még a 2015-ös menekülthullám idején sem volt sehol járványveszély Európában, hiába keltettek félelmet a migránsokkal szemben. Általános gond a beteggel való kommunikáció, anélkül a tünetekről, az állapotáról, az előzményekről és a kéréséről semmit sem lehet megtudni, vagyis szinte lehetetlen a gyógyítás. Ha lenne egy lista az elérhető és felkészített tolmácsokról, akiket megfelelően megfizetnek (a hatóság vagy az egészségbiztosítási alap), akkor az ebből fakadó gondok jelentős része kezelhető lenne. A profi tolmácsok telefonon is remekül dolgoznak, zömük a magyar társadalomba jól integrálódott menekült.

Az orvosok szerint is sürgősen megoldást kell találni arra, hogy a kérelmezők, menekültek ellátását ne kössék a TAJ-számhoz. A pandémia hívta fel a figyelmet arra, hogy egyre több magyar polgárnak és eleve a külföldieknek a Covid-teszt eredménye sem

érhető el éppen a TAJ-szám hiányában, holott a háziorvost terheli a járványügyi intézkedés. Mivel a menekültek, kérelmezők sokat változtatják a tartózkodási helyüket, alapvető érdek lenne az EESZT-be (felhőalapú adatszolgáltatásba) bekapcsolni őket saját azonosítóval, hiszen a helyváltoztatással eleve együtt jár, hogy több orvos találkozik velük, és a releváns egészségügyi adatok elérése nélkül kicsi határfokú lesz az ellátásuk, miközben minden alkalommal sok idő elmegy az ismételt adminisztratív munkával. Különösen fontos lenne, hogy legalább az immunológiai adataik felhőalapú adatbázisba legyenek nemzetközileg is elérhetőek (védőoltások adatai például). Különös jelentősége van a beteg életkorának, és ezzel összefüggésben a bánásmód meghatározásának. Az életkor meghatározása nem rendőri, hanem egészségügyi szakmai feladat, amelyhez jól kialakított szakmai együttműködés kell endokrinológus, pszichológus, gyermekorvos, kulturális antropológus bevonásával. Bizonyos standardok – amelyeket az életkor meghatározására egy átlagos amerikai fiatalra dolgoztak ki – nem alkalmazható a világ más tájairól érkezőkre, éppen az eltérő életmód, étkezés miatt. Mivel ez időigényes, komplex feladat, kellő időt kell rá szánni. Erre is önállóan kidolgozandó eljárási rend kellene. Ha egy páciens már nagykorú, de (számunkra) látszólag, idegen környezetben nem tájékozódik, egy gyermek szintjén érti csak a világot, az egészségügyben dolgozóknak ilyen esetben útmutatás kell, megfelelő oktatás, felkészítés, hogyan kommunikáljanak vele.

A szociális munkások, segítők véleménye szerint az abszolút egészségügyi ellátási hiányokat sürgősen pótolni kellene, ilyen például a felnőtt és gyermekpszichiátriai ellátás. A progresszív és a területi ellátás szerinti illetékesség nehezen kideríthető, amely a gyors segítséget igénylő esetekben dupla hátrány.

Az eddigiek alapján számos javaslatot lehet megfogalmazni, mégpedig az európai, a nemzeti és intézményi szintek szerint, nem tekintve merevnek a köztük lévő válasz-vonalakat.

Európai szinten:

- az EU-ban további intézkedésekre van szükség a kiszolgáltatott társadalmi csoportok egészségügyi szükségleteivel kapcsolatban, különösen akkor, ha annak közegészségügyi, határokon átnyúló jelentősége van. A tagállami hatóságoknak intézményes együttműködésre van szüksége az egészségügyi szűrés, a szolgáltatások elérhetőségének és megfelelőségének, az egészségfejlesztésnek és a migránsok, etnikai kisebbségek és más kiszolgáltatott csoportok megelőző gondozásának előmozdítására, az egészségügy és az egészségügy

által támogatott bevált gyakorlatok azonosítása és cseréje révén. Meg kell vizsgálni, hogy az Alapjogi Ügynökség miként gyűjthet információkat a kiszolgáltatott csoportokról, arról, milyen mértékben szenvednek az EU-ban fennálló egészségügyi egyenlőtlenségektől. A tagállamokkal együttműködve kezdeményezni kellene az érzékenyítést, a jó gyakorlatok cseréjét az egészségügyi szolgáltatások elérhetőségének és megfelelőségének, a kiszolgáltatott csoportok ellátatlanságának megelőzésének érdekében;

- az EU-ban harmonizálni kellene az egyes tagországokban a hatályos vizsgálati protokollokat, és megteremteni az átjárható, elektronikus egészségügyi információs rendszert. A magyarországi intézményrendszer elektronikus adatrögzítő rendszere és adatbázisa ehhez alkalmazkodhatna, hogy a menedékkérők, védelmet élvezők egészségügyi adatai alapján elkülönített ellátás tervezésére, prevencióra és kutatási célokra is alkalmas legyen. Vagyis nem kell egységesíteni az összes külföldi ellátását, de figyelemmel lenni a sajátos epidemiológiai profilokra;
- a tagállami hatóságok együttműködésének az erősítése indokolt, különösen az alapellátásban dolgozók és a nemzetközi védelemre szoruló, a sérülékeny csoportok fogadása terén, hogy érvényesüljön a betegközpontú, együttérző, a menekültek egészségügyi szükségleteire reagáló ellátás. Ehhez még több kutatás kell a hiányokról. A megfelelő oktatási képzési anyagokat is így lehet kialakítani.⁴⁴¹ Ezeket elérhetővé kellene tenni például a magyar háziorvosok számára is.⁴⁴²

Nemzeti szinten:

- erős koordinációs mechanizmust kellene létrehozni a decentralizált ellátási rendszer szereplői között, ideértve az igazgatási utak racionális rendjét, a pénzügyi és szakmai adatcserét (például aktualizált honlapot, non-stop telefonos szolgálatot, rendszeres fórumokat);
- a nemzetközi védelemre szoruló egészségügyi ellátását ne csak a szokásos BNO kód alapú finanszírozás honorálja a szolgáltatónál, hanem egy szorzóval/pótlékkal kiegészített összeg, amely beépülhetne a jogszabályba és a költség-

⁴⁴¹ Például a Horizont 2020 programok keretében, 2016-ban az Európai Bizottság felügyelete alatt, a Fogyasztó-, Egészség-Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA) finanszírozta hét országban a felmérést az EUR-HUMAN projektben.

⁴⁴² Rurik Imre et al.: Menekültek, migránsok az alapellátásban. Mit tanulhatunk az EUR-HUMAN projekt eredményeiből? *Orvosi Hetilap*, 2018/35, 1414-1422.

vetésbe, hogy figyelembe vegye a többlettudást és időráfordítást az ellátás nyújtásánál;

- az ellátást nyújtó, illetékes intézmények és szolgáltatásaik folyamatosan frissüljenek a honlapokon, a szabályokat és az eljárást tartalmazó adatbázis, és non-stop telefonos tanácsadó szolgálatot indokolt lenne létrehozni, amely bárkinek, idegen nyelven is elérhető lenne (menekültek, mentők, szociális ellátók, rendőrség, civil segítők számára);
- szükséges lenne a nemzetközi védelemre szoruló egészségügyi dokumentumainak magyarra és idegen nyelvre fordításának és a megfelelően felkészített tolmácsoknak központi (on-line) ingyenesen és regionálisan, az egészségügyi szolgáltatók számára elérhető megszervezése; ezt fedezni kellene a NEAK forrásaiból;
- a nemzetközi védelemre szoruló hatósági eljárásba belépésekor haladéktalanul el kellene rendelni a szűrővizsgálatokat, ideértve az állapotfelmérésüket és a sürgősségi ellátáshoz jutást (járványügyi, nőgyógyászati, addiktológiai, valamint pszichés állapot felmérését és kezelésüket legalább);
- folyamatosan legyen/ek jelen orvos/ok a szállásokon (befogadó állomás, idegenrendészeti intézmények) a kapacitás és a menedékkérők létszáma, egészségi állapota függvényében, azzal, hogy a lakóotthon-szerű kisebb, emberi léptékű elhelyezést kellene szorgalmazni, amely mentálisan is javítaná az ott élők életét, tehát a tömegszállásokat csak időszakosan tartanák fenn;
- a felnőtt menedékkérők védőoltási státuszának értékelése, vizsgálata, valamint a védőoltásban való részesítés egyéni mérlegelését ki kell alakítani, mert a WHO szerint az egyik fő közegészségügyi kockázatot a védőoltással megelőzhető betegségek újbóli megjelenése jelentheti;
- az egészségügyi ellátási szükségletek kapcsán figyelembe kell venni a nemzetközi védelemre szoruló magukkal hozott (esetlegesen a hazaitól eltérő arányokban jelentkező) fizikai és pszichés betegségeit, valamint a beilleszkedés keltette pszichés stressz hatását, ezért nagyobb kapacitással kell gondoskodni a sürgősségi ellátásról, az alapellátásról a kellő szakmai és infrastrukturális feltételek rugalmas megteremtésével (például orvosi mobil ellátó-helyek létesítése, felnőtt és gyermekpszichiátriai ellátás biztosítása);

- a beteg és a kezelő közti bizalom alapja a kölcsönös tájékoztatás az egészségi állapotról, a kezeléssel, amely különösen a HIV-fertőzés feltárása, gyógykezelése, valamint a HIV-fertőzött egyéb egészségügyi kezelése miatt alapvető felkészítést, adatvédelmet, idegen nyelvű tájékoztató anyagokat és bizalomerősítő intézkedéseket kíván;
- az ellátás során figyelemmel kellene lenni a nyelvi, kulturális és etnikai háttérre, biztosítani kell a tájékozott beleegyezést (informed consent) és a saját egészséget érintő döntésekben való részvételt, továbbá tekintettel kell lenni az átélt traumákra;
- a menekült gyermekekkel foglalkozó szakembereknek speciális nyelvi és kulturális képzésre van szüksége (például hogyan kell a tolmácsokkal együttműködni). A gyermekgyógyászok és a gyermekegészségügyi társaságok működjenek együtt a nagy nemzetközi szervezetekkel (UNICEF, WHO, ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, Nemzetközi Migrációs Szervezet) és regionális, nemzeti szervezetekkel, mert a kormeghatározás, a gyermekek biztonságos ellátása hollisztikus szemléletet és nagy körültekintést igényel. Közös kell kidolgozni az IPA (International Pediatric Association) bevonásával egy átfogó „Menekült Gyermekek és Fiatalok Gyermekegészségügyi Akciótervét”: hogy a menekült gyermekek klinikai ellátását diszkrimináció- és előítéllettől mentesen, a legális státuszuktól függetlenül, államilag finanszírozott jó minőségű szolgálat keretein belül lehessen biztosítani, védelmezve emberi méltóságukat. Az egészségpolitikában biztosítani kell, hogy a menekült gyermekek és fiatalok méltányos ellátásban részesüljenek, hogy a gyermekgyógyászok és egyéb gyermekegészségügyben dolgozó szakemberek tény-alapú protokollok és irányelvek alkalmazásával tevékenykedjenek. Eszerint szakmaközi együttműködés szükséges a felsorolt szükségletek kielégítéséhez, az orvosi-pszichológiai gondozás során trauma-enyhítő módszerek alkalmazása szükséges, a programok folyamatos értékelésével és fejlesztésével, a gyermekjogok integrálásával együtt.

Intézményi szinten

- a migrációs és menekültügyi egészségügyet az orvosképzés részévé kell tenni,⁴⁴³ mint ahogy a közoktatásban figyelmet kellene fordítani mindazon kultúrák megismertetésére, amelyekkel a többségi társadalom együtt él;
- a határrendészeti, menekültügyi feladatok ellátása speciálisan felkészített, képzett állományt és biztonságos munkaegészségügyi feltételeket, stressz kezelést és mentálhigiénés szolgáltatásokat követel meg, amelyeket biztosítani és monitorozni kell tárcaszinten és intézményi szinten;
- tájékoztató anyagokat, lehetőleg video/képi anyagokat kell készíteni, és azokat minden ésszerű helyen közzétenni, terjeszteni idegen nyelveken a nemzetközi védelemre szorulóknak számára;
- az egészségügyi személyzet megfelelő felkészítését segítő fórumokat kell szervezni, ismeretterjesztő anyagokat készíteni és terjeszteni arról, mit jelent a nemzetközi védelemre szorulóknak egészségügyi ellátása, szűrése, ápolása, a velük való kommunikáció.

8. A Menekült-egészségügyi Eljárási Protokollhoz hasonló eljárási javaslatok

Az EU és az IOM közös tapasztalatai alapján kidolgoztak egy a menekültek, kérelmezők egészségügyi vizsgálatával kapcsolatos eljárási rendet.⁴⁴⁴ Ez személyes adatlap felvételét és a BNO kódok használatát javasolja (például A15-19, B20-24), amely elektronikus adatbázisban is tárolható. A javasolt eljárás négy fő elemből áll:

- kórtörténet, az oltásokat is ideértve (megfelelő kérdőívvel, vélelmezve az oltások hiányát);

⁴⁴³ Például a Szegedi Tudományegyetemen az idegen nyelvű képzési programba be is került 2012-től, a Pécsi Tudományegyetem migrációs egészségügyi mesterszintű képzésébe hat modul építettek be 2011-ben: (1) közegészségügy és alkalmazott epidemiológia, infektológia; (2) a migráció szociális és magatartástudományi szempontjai; multikulturális aspektusok és ezek szerepe az orvosi és a szociális ellátásban; (3) a foglalkozás-egészségügy alkalmazott területei; (4) az integráció közgazdasági kérdései; (5) a migránsok mentális egészsége, pszichoszomatikus gondozása; közösségszintű egészségfejlesztési programok; a migránsok emberi jogai; (6) „migránsbarát” egészségügyi és szociális ellátórendszerek és kapcsolódó rendszermenedzseri ismeretek, feladatok.

⁴⁴⁴ A menekültek és migránsok egészségügyi vizsgálata az EU/EGT területén. Európai Bizottság Egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Főigazgatósága – IOM, 2015, Brussels, www.re-health.eea.iom.int/sites/default/files/docs/HandBook/personal_health_handbook_hu.pdf

- fizikális vizsgálat alapján értékelés, javaslat vizsgálatokra, továbbutazásra, kezelésre, védőoltásokra 18 év alattiaknak és felnőtteknek külön; itt lehet kitérni arra, hogy a napi életben milyen segítséget igényel az illető (például fürdetés, etetés, protézisek felhelyezése, a záróizom állapota alapján segíteni kell-e az illemhely használata során), rendszeresen/alkalomszerűen/folyamatosan;
- mentális vizsgálat szerinti értékelés (például dementia szűrés, gyermekkori fejlődés 0-5 éves kor közötti gyermeknél);
- javaslat a laborvizsgálatokra, kontrollra vagy kezelésekre és immunizáció elvégzése, és minderről a páciens megfelelő tájékoztatása, dokumentálva. Ennek révén elkerülhető a párhuzamosság, a káosz, a közegészség sérelme, a fertőzések tovaterjedése és az állapotrosszabbodás is.

Az Európa Tanács és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) javasolja a menekültek bevonását az egészségügyi, ápolási feladatokba. Ez kettős célt szolgálhat.

Egyrészt arra ösztönzi az államokat, hogy vegyék igénybe a menekülteként érkező egészségügyi szakemberek segítségét a nemzeti egészségügyi rendszerek működőképességének fenntartásához.⁴⁴⁵ Európában élnek olyan nemzetközi védelemre szorulóknak, akik megfelelő egészségügyi képzettséggel és gyakorlattal rendelkeznek, és hajlandóak is segíteni. Mivel a legtöbb egészségügyi szakma szigorúan szabályozott, az illetékes nemzeti egészségügyi hatóságoknak engedélyezniük kell a menekültek munkavégzését. Ennek elősegítésére 2017-ben az Európa Tanács egy kísérleti projektet indított el, és kidolgozott egy európai igazolást (*European Qualification Passport for Refugees = EQPR*)⁴⁴⁶ az egészségügyi végzettségű menekülteknek. Tíz végzettséget elismerő központot állítottak fel és ezek közreműködésével tudták alkalmazni az első ötszáz menekültet ezekben az országokban már 2019-ben.⁴⁴⁷ Az EQPR nem helyettesíti a szükséges szakmai bizonyítványokat és engedélyeket, de bizonyos eljárások lefolytatásával és dokumentumok beszerzésével segíti a hatóságokat az engedélyezési eljárások felgyorsításában. A hazai egészségügyi dolgozók, tolmácsok, meditátorok hiányát pótolva célszerű lenne felmérni az EQPR alkalmazásával a képzett menekültügyi egészségügyi szakembereket. Adataikat, létszámukat ismerve tervezhető lenne az egészségügyi és menekültügyi hatóságok

⁴⁴⁵ www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications

⁴⁴⁶ Vegyük igénybe a menekülteket az egészségügyben, Jogászvilág, 2020. április 15.

⁴⁴⁷ Örményország, Bosznia-Hercegovina, Kanada, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Monaco, Norvégia, Belgium

számára ezeknek az embereknek a foglalkoztatása, de legalább önkéntesként bevonása. Az UNHCR tapasztalatait felhasználva, innovatív módszerekkel biztosítható a menekült közösségek elérése, az önkéntesként vagy alkalmazottként bevonható egészségügyi szakemberek felkutatása, képességeik, képesítésük értékelése.

Másrészt a nemzetközi védelemre szorulókat fizetett vagy önkéntes alkalmazása saját vagy tágabb közösségük, sorstársaik ápolásába, gyógyításába nem csak az ellátásnak ad segítséget, de nekik is az integrációhoz és önbecsüléshez.

9. Menekült-egészségügyi Eljárási Protokoll (MEP)

A részletesen leírt követelmények, kritikák, hiányok és javaslatok komplex hasznosítása érdekében egy protokollt készítettem, melynek neve „*Menekült-egészségügyi Eljárási Protokoll*” (MEP). Céлом, hogy azon végighaladva, a nemzetközi védelemre szorulókkal kapcsolatos eljárási lépéseket összerendezzem az egészségügyi (hatóság és ellátó, segítő) személyzet számára, elősegítve a védelemre szorulókat biztonságát és beilleszkedését éppúgy, mint a közegészség védelmét. Nem céлом, hogy bármely szakmai fórum által, a gyógyító-megelőző tevékenységre vonatkozó protokollt lerontsam, vagy a gyógyító-megelőző munka tartalmát befolyásoljam. Csupán egy eljárási útmutatót akartam kidolgozni, amelyet például kiadhatna és alkalmazását támogathatna, népszerűsíthetné az orvosi kamara vagy az alapellátással foglalkozó intézet, hogy az eljárási rendet egységesítse. Az eljárás 12 egységre, feladatra osztható, ahogy a 2. táblázat összefoglalja:

- Az *első lépés*, hogy a beteget valamilyen módon azonosítani lehessen, nem a kifejezetten ezzel foglalkozó hatóság helyett, hanem valójában azért, hogy az egészségügyi rendszerben hozzárendelhetők legyenek bizonyos személyes adatok és ellátási cselekmények az EESZT-ben. A legfontosabb tudnivaló, hogy fő szabályként nincs TAJ-száma/kártyája a kérelmezőknek és nemzetközi védelemben részesülőknek (kivéve, ha például munkába lépnek és ezt a számot a munkáltató megigényli). Ezért őket az éppen érvényes (közben cserélődő) tartózkodási engedélyük száma és adatai alapján lehet azonosítani. Egyéb irataik ritkán vannak, és névviselesük eltér a hazaitól. Minderre tekintettel az egészségügyi személyi számként működő TAJ-számot sokkal egyszerűbben, automatikusan, nem pedig az ellátásra jogosultság függvényében kellene kiadni, hiszen a sürgősségi ellátásban, mentésben nagy szerepe van az egyén gyors azonosítá-

sának egy beavatkozáskor (például allergia, vércsoport, akkut betegség ismerete miatt). Távlatilag pedig önálló egészségügyi azonosító szám készítését (véletlen-szám-generátor segítségével) javasoljuk az EESZT-ben a kérelmezők és nemzetközi védelmet élvezők egészségügyi ellátása nyilvántartására, amely része lehetne az EU-ban egy közös elektronikus menekültügyi adatbázisnak (*European Electronic Database for Health Care of Refugees*) az adatok hordozhatóságát és hozzáférhetőségét is megoldva ezzel, hiszen a GDPR betartása minden tagállamban kötelező. Kinek releváns: hatóság, NEAK, jogalkotó, betegfelvételt végző egészségügyi dolgozó.

- A *második lépés* az ellátás finanszírozásának az ellenőrzése, amely alapos jogi ismereteket kíván. Abból kell kiindulni, hogy akinek nincs TAJ-száma/kártyája, annak az ellátását, védelmet kérőként vagy védelmet élvezőként, költségvetési forrásból (jogszabály alapján vagy szociális rászorultságra épülő határozattal), vagy civil szervezet támogatása révén, ritkán az érintett saját forrásából fedezi, és nem mindegy, hogy kinek kell a számlát kiállítani (jelenteni az OEP/NEAK⁴⁴⁸, BM vagy közvetlenül a finanszírozó számára). A számlázásnál a BNO/HBCSO kódok alkalmazására, valamint a helyi díjtételekről szóló szabályokra külön nem tértünk ki, mert ezekre a pénzügyi szabályzatokban részletesen kitérnek az egyes kórházak, szakrendelők, sokszor kevés támpontot adva éppen a nemzetközi védelmet élvezőkkel kapcsolatos adat-, okmány- és kommunikációs hiány ellensúlyozására, a változó jogszabályokat sem követve, egyes személyi kategóriákat összevonva.⁴⁴⁹ Kinek releváns: betegfelvételt végző.
- A *harmadik lépés* a páciensre vonatkozó eddigi egészségügyi adatok meglétének és tartalmának ellenőrzése. A menekülők körében ritkán fordul elő, hogy családorvos kísérik az életét, vagyis változó személyzettel, ellátókkal találkoznak, és még országon belül is áthelyezik őket. Másrészt a menekülők egészségügyi státusa az elindulástól az érkezésig is változik, de a menedékjogi eljárás alatt is. Végül ritkán adódik, hogy a menekülteknek otthonról vagy az útba ejtett országokból van valamilyen kezelési (ambuláns) lapja, irata. Ezek miatt nagyobb erőtt kell fordítani arra, vajon van-e bármilyen előzményi adata, egészségügyi dokumentáció. Ha ez létezik, nyilván a következő fázisok egy része átugorható,

448 A NEAK számára jelentést küld az egészségügyi szolgáltató a sürgősségi ellátásról lásd: www.oep.hu/szakmai_kozlemenyek/OEP_tajekoztato_menekult_menedekes.html

449 Példaként lásd: www.semmelweis.hu/jogigfoig/files/2015/07/49_sz_2015_V_28_Teritesi_Dij_Szabalyzat.pdf; www.janoskorhaz.hu/kulfoldiek-ellatasa.html; http://www.kapas.hu/kulfoldiek_ellatasa.aspx

ideértve azt is, hogy az ellátók közti együttműködés alapján az beszerezhető, pótolható. Kinek releváns: alapellátást végző orvos, betegfelvételt végző.

- A *negyedik lépés* a paciens életkorának a meghatározása. Mivel gyakran nincs hiteles személyi okmányuk, csak bemondásra működhet az életkor, noha az több jogi garancia érvényesítése miatt rendkívül fontos (gyermek/időskor, egyedülálló, fiatalkori terhesség, abúzus áldozata a nemi önrendelkezési kor elérése előtt, gyermekmunka és a gyermekkatonaság tilalma). Ha az életkor nem ismert, akkor megfelelő vizsgálatokkal ezt tisztázni kell, a rendelkezésre álló eszközök alapján, minél jobb közelítéssel, kivéve, ha nincs szerepe az életkornak az illető önálló cselekvésénél, önrendelkezésénél és gyógyításánál. Kinek releváns: betegfelvételt végző, kezelő orvos, hatóság, hozzátartozó.
- Az *ötödik lépés* annak tisztázása, hogy a páciens sérülékeny csoportba tartozik-e (egyedülálló kiskorú, kényszer, erőszak áldozata, traumát átélt személy, nagyon idős, fogyatékkal élő). Ez nem feltétlenül derül ki az első orvosi találkozáskor, mert a nyelvi és pszichés okok, valamint az életkor bizonytalansága együtt indokolhatják az érintett személynél és családjánál a további feltárást, vizsgálatokat. Tehát később erre vissza kell térni az adatrögzítésnél. Kinek releváns: betegfelvételt végző, kezelő orvos, hatóság, hozzátartozó.
- A *hatodik lépés* annak rögzítése, hogy lehet-e a pácienssel kommunikálni. A nyelvtudás, az észlelési és pszichés zavarok, a kulturális távolság együttesen magyarázhatja a kommunikációs zavart (például nem azonos nemű orvos, szakdolgozó, a szülő távolléte, a közvetítő nyelv alaposabb ismeretének hiánya, bizalomhiány lehet a háttérben). Ezért dokumentálni kell, hogy milyen nyelven beszél a vizsgálatot, kezelést végző, tud-e közvetlenül kommunikálni/beszélni a pácienssel, vagy szükség van tolmácsra. Az idegen nyelvű tolmácsok – nem is beszélve a törzsi nyelvekről és a jelnyelvi tolmácsról – sajnos nem állnak rendelkezésre, így ezek igénylését, az esetleges kommunikációs zavarokat rögzíteni kell, illetve a többi kezelőnek segítséget jelent ennek ismerete a további vizsgálatoknál, betegtalálkozásoknál. Kinek releváns: betegfelvételt végző, kezelő orvos, hatóság, tolmács, hozzátartozó
- A *hetedik lépés* a páciens megfelelő tájékoztatása a rá vonatkozó egészségügyi, kezelési adatokról. Csak ezen lépés alapján lehet elérni beleegyezését a különböző invazív vizsgálatokhoz, beavatkozásokhoz, gyógykezeléshez. A beteg önrendelkezési joga nem állampolgársági kérdés, az mindenkor megilleti a páciens.

A tájékoztatás nagyban függ attól, hogy milyen korban, fizikai és mentális állapotban van az illető. Lehet vele önállóan, vagy csak hozzátartozóval, törvényes képviselővel (szülő, gyám, gondviselő) jelenlétében lehet és csak személyre szabottan, esetleg másokkal közösen elmagyarázni az állapotát, kérni a hozzájárulását a kezeléshez. Kinek releváns: kezelőorvos, tolmács.

- A *nyolcadik lépés* – ez előző lépéssel felcserélhető sorrendben akár – a kórelőzmények feltárása, amely a gyógyítási folyamatot megelőző, ismert fázis. Itt csupán kiemeljük, hogy a kötelező oltási rendszerű országokban, így Magyarországon is fontos megtudni, milyen védőoltásokat kapott meg az illető (dokumentumok hiányában feltételezni kell az összes életkorhoz kötött oltás hiányát). További fontos tisztázandó, hogy a páciensnek milyen betegségei, operációi, sérülései voltak, amelyet meghatároz, hogy az országba érkezése előtt, még a vándorlás, menekülés, utazás előtt, alatt és a megérkezés után, milyen súlyos hatások érték (így különöse baleset, bántalmazás, sanyargatás, kényszer, terhesség, erőszak, nemi betegségek, paraziták, alultápláltság, stressz). Kinek releváns: kezelőorvos, alapellátást végző, hatóság (járványügy).
- A *kilencedik lépés* a paciens fizikai vizsgálata, részben általános adatok felvételével, részben az adott időpontban érzékelhető állapotát illetően (sérülések, fertőző betegségben szenvedés, akut egészségügyi problémák és tünetek, terhesség, sürgős és heveny kezelés járó betegként/kórházi beutaltként). Nyilván a diagnózishoz többféle labor-és szakorvosi vizsgálat vezet majd el. Kinek releváns: kezelő orvos, alapellátást végző.
- A *tizedik lépés* a páciens mentális vizsgálata. Ebből kiemelhető a PTSS és a dementia, a függőségek feltárása, a traumatizáltak, depressziósok és mentális zavarban szenvedők kezelése, továbbá a csecsemők és kisgyermekek életkoruknak megfelelő fejlődésének vizsgálata, a zavarok mielőbbi feltérképezése. Ezeket célszerű regisztrálni, de a felsorolás nem teljes körű. Kinek releváns: kezelő orvos (pszichiáter).
- A *tizenegyedik lépés* – persze a fentiekkel párhuzamosan – a különböző javaslatok megtétele, hogy az illető azonosíthatósága, az ellátás fedezete, a meglévő egészségügyi dokumentáció feltáruljon. Másrészt a diagnózishoz és kezeléshez szükséges laborvizsgálatokra, kezelésekre és kontrollra, az immunizáció elvégzésére is itt fogalmazódik meg a szakmai javaslat. Ezen a ponton válik jelentőssé, hogy milyen javaslat születik a páciens továbbutazá-

sára/hazatérésére, valamint más intézményben való áthelyezésére. Az előbbi az utazási képességre (például állapotrosszabbodás kizárása, rögzített póz, repülés kizárása, fogadó országban ápolás) és az elhelyezési körülményekre (például zárt intézmény tolerálhatatlansága, tömegszállás kizárása, lakóotthon-jellegű és családtagokkal együttes vagy éppen izolált elhelyezésre) vonatkozó javaslat. Itt kell azt a javaslatot is rögzíteni, hogy a páciens a felépüléséig milyen segítséget igényel és milyen gyakorisággal (például fürdetés, etetés, protézis felhelyezése, a záróizom állapota alapján segíteni kell-e az illemhely használata során, naponta, időnként vagy folyamatosan). Fontos feladat a különböző hatóságokkal való együttműködés, mert jogi relevanciája van annak, ha valakin verés, bántalmazás nyomai vannak (láttelelet készítése például családon belüli erőszak, hatósági bántalmazás miatt), gyermekkoráról van szó (gyermekvédelmi jelzőrendszer értesítése a bántalmazásról, elhanyagolásról, vagy mert az egyedülálló kiskorú felügyelete megoldatlan), illetőleg a páciens mentális zavarban szenved (például alkohol, droghasználat vagy éppen PTSS miatt nem értékelhetők a nyilatkozatai a menekült eljárásban, amit fontos dokumentálni és jelezni; vagy családegyesítést kell szervezni számára, mert ez a pszichés állapotát, fizikális támogatását is jelentősen befolyásolja). Kinek releváns: kezelő orvos, betegfelvételt végző, tolmács, hatóság, hozzátartozó.

- Végül a tizenkettedik lépés, hogy ha rendelkezik a menekült valamilyen egészségügyi képesítéssel és/vagy gyakorlattal, akkor ezt lehetne-e hasznosítani saját közössége javára, akár önkéntes segítőként, akár végzettségét hivatalosan is elismerve. Eddig ezt a megtartó és integráló erőt nem aknázták ki senki, pedig ezt teszik világszerte, és az egészségügyi szakember, kolléga véleménye ebben igen fontos lenne. Kinek releváns: kezelő orvos, hatóság.

A Menekült-egészségügyi Eljárási Protokoll (MEP) sematikus felépítése

1. Van TAJ száma?

VAN

Nyilvántartásban szereplő adatok és bemondott adatok egyeznek ☐

Eltérnek ☐ → **11. pont**

NINCS

Tartózkodási engedély alapján elérhető és bemondott adatok egyeznek ☐

Eltérnek ☐ → **11. pont**

2. Finanszírozás

Finanszírozás költségvetés-ből/államilag ☐

Finanszírozás rászorultsági alapon ☐

Hajlandó prompt fizetni ☐

Más fedezi ☐

Nem tud fizetni ☐ → **11. pont**

3. Előzményi adat

VAN ☐

NINCS ☐ → **11. pont**

4. Kora tisztázott

IGEN, éspedig: ☐

NEM ☐ → **11. pont**

5. Sérülékeny csoportba nem tartozik

IGEN, éspedig: ☐

NEM ☐ → **11. pont**

6. Tud vele kommunikálni?

Igen, ezen a nyelven:

☐

Csak tolmáccsal

☐

→ 11. pont

- biztosított
- nem biztosított

☐☐

Hozzá tartozón keresztül, oka:

☐

Sehogy, oka:

☐☐

→ 11. pont

7. A beteg tájékoztatása lehetséges?**Állapotáról**

- szóban
- tolmáccsal
- írásban
- hozzá tartozón keresztül
- törvényes képviselővel
- részlegesen

☐☐☐☐☐

→ 11. pont

☐☐

→ 11. pont

☐**Szükséges vizsgálatokról**

- szóban
- tolmáccsal
- írásban
- hozzá tartozón keresztül
- törvényes képviselővel
- részlegesen

☐☐☐☐☐

→ 11. pont

☐☐

→ 11. pont

☐**Szükséges kezelésről**

- szóban
- tolmáccsal
- írásban
- hozzá tartozón keresztül
- törvényes képviselővel
- részlegesen

☐☐☐☐☐

→ 11. pont

☐☐

→ 11. pont

☐**Egyéb javaslatokról**

- szóban
- tolmáccsal

☐☐

- írásban
- hozzátartozón keresztül
- törvényes képviselővel
- részlegesen

☐☐☐

→ 11. pont

☐☐

→ 11. pont

☐**8. Kórtörténet**

Betegségek, operációk, sérülések:

☐

Oltások (vételezve hiányukat):

☐

Mióta van/volt úton (megtől meddig):

☐

Volt-e kínzás áldozata:

☐

Gyógyszer (szed, van nála...):

Gyógyászati segédeszköz (szemüveg, mankó...):

Gyermekeinek száma, szülések, terhesség:

9. Fizikális vizsgálat

Általános (súly, magasság, vérnyomás):

Immunizációs helyzet, fertőző betegség:

HIV

☐

Panaszok, tünetek

☐☐

→ 11. pont

10. Mentális vizsgálat

Hangulat, érzékelés, memória, koncentráció, tájékozódás:

☐

Addikció, függőség:

☐

→ 11. pont

Trauma/PTSS:

☐

→ 11. pont

Dementia: (mini-mental state):

☐

→ 11. pont

Kora-gyermekkori fejlődés (0-5 éves kor):

☐**11. Javaslatok és adatfelvétel**

Személyes adatok egyeztetése:

Finanszírozáshoz számlakiadás:

Számlaküldés/adatküldés:

Előzményi adatok beszerzése (honnan, mit):

Szakorvosi vizsgálatok:

Kórházi kezelés, beutalások (sürgősség):

Kormeghatározás érdekében vizsgálatok

- kezelési javaslat:
- gyógyszer:
- gyógyászati segédeszköz:
- életmódra: (étkezés, mozgás, elhelyezés)

Sérülékeny csoportba tartozás érdekében vizsgálat

- ápolásra vonatkozó javaslat:
- időszakosan:
- folyamatosan:

Laborvizsgálat:

Diagnosztika:

Immunizációra vonatkozó javaslat:

Mely védőoltásokat:

Kontrollra:

Hatóság értesítése

- így különösen: látület, gyámhatóság/gyermekvédelem
- menekültügyi hatóság hogyan veheti a paciens nyilatkozatait figyelembe, egyéb:

Utazásra/áthelyezésre vonatkozó javaslat

- ha utazhat, milyen körülmények között:
- ha áthelyezendő, más intézménybe, milyen feltételek között:

12. Egészségügyi végzettsége

VAN éspedig:

☐

NINCS

☐

HASZNOSÍTHATÓ

☐

(mely területen,
milyen feltételekkel/javaslat)

A 2015-ös válságévet követően a menekültek társadalmi beilleszkedését célzó és támogató hazai programokat leépítette a kormány. Az Európai Unió pénzügyi támogatásai nagyrészt elérhetetlenné váltak a menekültekkel foglalkozó hazai civil szervezetek számára. A tranzitciónak létrehozása megnehezítette a menedékkérők körében végzett szociális munkát. A menedékjog iránti kérelmek beadása a tranzitciónak bezárását követően alig volt kivitelezhető. A magyar menekültügyi rendszer 2020-ra gyakorlatilag elsorvadt.

És mégis élnek Magyarországon olyan emberek, akik menekültként vagy oltalmazottként itt kezdtek új életet. Kényszerűségből vagy szabad választásból, családi vagy baráti segítségre támaszkodva, magyarországi civil szervezetek közreműködésével vagy anélkül, de valahogyan részeivé váltak a magyar társadalomnak. Jogi státuszuk lehetővé teszi, hogy itt dolgozzanak, tanuljanak vagy neveljék gyerekeiket, a célzott állami segítségnyújtás teljes hiánya miatt azonban számos nehézséggel szembesülnek. Hogyan találnak munkát? Van-e hol lakniuk? Hogyan fogadja őket az egészségügyi, a szociális, az oktatási rendszer? Milyen szükségleteik vannak, és hogyan képesek legyőzni a nehézségeket?

Ez a kötet különféle szakterületekre fókuszálva mutatja be a menekültek magyarországi helyzetét, és vázol fel néhány lehetséges javaslatot. Ajánljuk mindazoknak, akik szeretnének alaposabb ismereteket szerezni ebben a sok előítéllettel övezett témában, és akik szeretnék, hogy Magyarország egy befogadóbb hely legyen.

A kötet megjelenését a „Nemzeti Integrációt Értékelő Mechanizmus” (NIEM) projekt keretében az Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapja támogatta.