

KOVÁTS ANDRÁS

A magyarországi bevándorláspolitikai problémái

Bevezetés

A rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedben Magyarország nemzetközi migrációban játszott szerepe jelentősen megváltozott. A folyamatot egyfelől az elvándorlás dinamikájának átalakulása jellemzi, a végleges külföldre távozás kizárólagosságát felváltja a rugalmasabb és többnyire időszakos, döntően munkaerő-piaci migráció. Másfelől megjelennek a Magyarországra migráló külföldiek csoportjai, s ennek hatására az 1990-es évek végére kialakul a nyugat-európai államokéhoz hasonló jogszabályi és intézményi környezet.

Az 1990-es évek és az ezredforduló utáni időszak bevándorláspolitikai diskurzusai Magyarországon leggyakrabban az alábbi dimenziók mentén fogalmazódtak meg:

- a munkaerő-piaci helyzet és a migrációs folyamatok összefüggései;
- a demográfiai változások és a bevándorlás kapcsolata, kölcsönhatásai;
- a határon túli magyar közösségek bevándorlásban játszott szerepe;
- a bevándorlók társadalmi beilleszkedésének problémái;
- a menekültek befogadásával és védelmével kapcsolatos megfontolások.

A nemzetközi migrációval foglalkozó kutatók és gyakorlati szakemberek lassan egy évtizede szorgalmazzák átfogó migrációs politikai koncepció megalkotását és alkalmazását, azonban mostanáig sem a koncepció kialakulásához szükséges szakmai viták nem zajlottak le, sem pedig az alkalmazásért felelős kormányzati, közigazgatási struktúra nem alakult ki. Napjainkban a bevándorlással kapcsolatos közigazgatási feladatok egy sor szaktárca kompetenciájába tartoznak, a szakmai viták, alkalmazott kutatások általában egy-egy igazgatási terület többnyire technikai jellegű problémái körül csoportosulnak. A bevándorlás „csúcsintézménye”, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala a jogszabálytervezetek előkészítésén, valamint az idegenrendészettel, menekültüggyel és állampolgársági ügyintézéssel kapcsolatos adminisztratív feladatokon túl alig foglalkozik stratégiai kérdésekkel. Az utolsó ilyen jellegű kezdeményezés 1998-ban történt a Belügyminisztérium részéről, amikor szakértői javaslat kidolgozására adott megbízást az MTA PTI Migrációs Kutatócsoportjának. A javaslat elkészült, azonban a kormányzati szintű szakmai vitára már nem került sor, a dokumentumot végül az MTA

kiadványaiban publikálták a kutatás vezetői (Sik-Tóth 1999. 9–41; Nyíri-Tóth-Fullerton 2001. 253–276).

A jogszabályok és intézmények kialakulására és változásaira az aktuális vándorlási események mellett az elmúlt évek során egyre jelentősebb hatással volt az ország EU-integrációja által megkövetelt jogharmonizáció. Ez utóbbi sajátos jogalkotási és politikai helyzetet eredményezett: mivel az uniós bel- és igazságügyi „Acquis” migrációs és menekültügyi szabályozásának 1999 és 2004 májusa közötti létrejötte¹ egybeesett Magyarország uniós felkészülésével. A hazai jogszabályok és bevándorlási intézmények változtatásainál gyakran hangoztatott érv volt az uniós követelményeknek való megfelelés, amely követelmények ugyanakkor a magyarországi jogszabály-módosítások, intézményi átszervezések időpontjaiban nem voltak egyértelműek. Az egyik legérzékletesebb hasonlat a migrációs jogalkotás mögött húzódó jogalkotói érvelésről Nagy Boldizsár tollából született (2001), aki ahhoz hasonlította a jelenséget, mint amikor a szülők az újszülött csecsemő számára igyekeznek lázasan érettségi öltönyt varratni. Az ebből fakadó anomáliák azután éreztetik is a hatásukat. Elég például a BÁH 2002 januárjától felállított regionális struktúrájának funkcióvesztéseire gondolni, ami a 2004 májusától hatályba lépő menedékjogi és idegenrendészeti törvénymódosítások hatására következik be.

Az átfogó, nagy koncepciók hiányoznak ugyan, de egyre több szakértői elemzés születik a hazai bevándorláspolitika egyes aspektusait érintő kérdésekről, és a töredezett kép ellenére körvonalazódni látszanak a főbb problémakörök. Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy vázlatosan áttekintse az elmúlt néhány év kutatásai során megfogalmazódott kérdéseket.

A migráció szerepe a hazai munkaerő-piaci folyamatokban

Az elmúlt évek elemzései nagyjából egyetértenek abban, hogy a magyar munkaerőpiacon nem szignifikáns a külföldi munkaerő jelenléte. A munkaerő- és bevándorlásstatisztikai adatok hiányossága és nehéz hozzáférhetősége miatt azonban jobbra csak becsléseink és közvetett adatokból levont következtetéseink lehetnek a külföldi munkaerő tényleges nagyságáról és megoszlásáról.

A Magyarországon tartózkodó külföldiek arányát a különféle számítások alapján általában 1–1,4 százalék közöttire tehetjük (vö. OECD 2002; Hárs 2003; Simonovits 2004). Ez az Európai Unió más tagállamaival összehasonlítva alacsonynak mondható, a közép-európai régió újonnan csatlakozott tagállamaihoz hasonló. Az 1990-es évek elején a mediterrán térség tagállamai és Finnország mutattak hasonló arányokat, azonban az elmúlt évtized dinamikus növekedésének hatására azóta a bevándorlók aránya megduplázódott

¹Néhány irányelv végleges és hatályos szövegét a május elsejei határidő lejártaig sem sikerült megalkotni.

ezekben az államokban. Nehéz megjósolni, hogy vajon Magyarország és a többi új tagállam is hasonló bevándorlási dinamikát mutat-e majd az elkövetkező évtizedben; az EU-tagállammá válás önmagában még nem tudja ellensúlyozni a munkaerő-piaci kereslet és bérszínvonal jelentette hatásokat, amelyek jelentősen befolyásolják egy adott állam vagy térség bevándorlási dinamikáját.

A Magyarországon élő külföldi népesség demográfiai összetételét vizsgálva megfigyelhetjük, hogy a gazdaságilag aktív korúak felülreprezentáltak (ez egyébként bármely európai állam bevándorolt populációjára elmondható), az aktív korú népesség körülbelül 2 százaléka migráns (vö. Simonovits 2004). Ebből akár azt a következtetést is levonhatnánk, hogy a munkaerő-kínálatban a migránsok lakosságon belüli számarányuknál jobb helyet foglalnak el, ugyanakkor az OECD² foglalkoztatottsági statisztikáit (2002) vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a magyarországi munkaerő 1 százalékát teszik ki csupán a külföldiek. Ez persze leginkább csupán az adatforrások megbízhatatlanságára utal, hiszen az OECD foglalkoztatási adatsorai a munkavállalási engedélyek száma alapján következtetnek a külföldi munkaerő nagyságára, a Magyarországon élő külföldiek egy jelentős csoportjának (bevándoroltak, letelepedettek) ugyanakkor nincs szüksége engedélyre a legális munkavállaláshoz.

A külföldiek munkavállalásával kapcsolatosan nincs kidolgozott foglalkoztatáspolitikai stratégia, a munkavállalási kvótát (az egy évben kiadható munkavállalási engedélyek maximális számát) is csupán a megelőző év bejelentett munkaerőigénye alapján határozzák meg. A ténylegesen kiadott munkavállalási engedélyek száma általában a kvóta 50 százaléka körül mozog. Nincs tehát migrációs nyomás a munkaerőpiacon, ami nem jelenti ugyanakkor azt, hogy egyes ágazatokban vagy régiókban ne jelentkezne a külföldi munkavállalás szabályozásának (visszaszorításának) igénye hangsúlyosabban. Példa erre a Magyar Orvosi Kamara 2002-es állásfoglalása azzal kapcsolatban, hogy a diplomák honosításáról szóló jogszabály-módosítás megszüntette az orvosi diplomák elismerésének magyar nyelvtudáshoz kötését. Az országot elárasztó, az orvosi szolgáltatás minőségét lerontó, a betegek életét veszélyeztető külföldi sarlatánok rémképe jelenik meg például a Szakorvosi Védegylet érvelésében, és noha a Magyarországon praktizáló mintegy 40 000 orvos 6 százaléka bevándorolt, esetükben is érvényes a magyarországi bevándorlókra általában jellemző trend, hogy többségük a szomszédos országok magyar nemzetiségű állampolgáraiból kerül ki vagy olyan, Európán kívüli országok lakóiból, akik Magyarországon szereztek diplomájukat (lásd: *A munkaerő jön vagy megy?* 2002).

Az elmúlt évek politikai retorikájában pozitív és negatív előjellel egyaránt felbukkant néhányszor a bevándorló munkaerő tömeges alkalmazásának

²Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)

lehetősége. Különösen a 2002 tavaszi választási kampány és a státusztörvény vitája során tett kijelentések emlékeztetése, egyrészt az akkori miniszterelnök határon túli magyar közösségekből toborzott munkaerő-utánpótlásról tett nyilatkozata, másrészt pedig a szocialista és szabad demokrata ellenzéknek az országot elárasztó és a hazai munkaerőpiacot veszélyeztető román, sőt egy kijelentésben egyenesen cigány bevándorlók millióival kapcsolatos víziói (vö. Kováts-Nyíri-Tóth 2003).

A Magyarországra irányuló munkaerő-piaci migráció másik, gyakran emlegetett, ám empirikus adatok tekintetében még kevésbé dokumentált területe a külföldiek informális gazdaságban való foglalkoztatottsága. Jellemzően az építőipar és a mezőgazdasági idénymunka területén lehet bevándorolt vagy a határokon túlról rendszeresen ingázó munkaerő alkalmazásáról hallani. Noha pontos adataink nincsenek, mindkét szektorban jelentősnek tartják a feketemunkások foglalkoztatását, ami a nagy munkaerő-kínálat, valamint az illegális foglalkoztatás számottevő marginális haszna miatt vélhetően nem változik a közeljövőben, így a bevándorolt munkaerő kiszorító hatása nem annyira a legális munkavállalókat érinti, mint inkább az informális (fekete-) gazdaságban teremt versenyhelyzetet a hazai munkaerő számára.

Jelenleg többé-kevésbé konszenzus van abban, hogy a magyar munkaerőpiac nem szorul védelemre a külföldi munkavállalóktól. A személyek szabad áramlására vonatkozó derogáció kölcsönös alkalmazása a korábbi EU-tagállamokkal inkább a politikai nyomásgyakorlást szolgálja, mintsem valós migrációs fenyegetések visszaszorítását célozza. Ugyanakkor az újonnan csatlakozott tagállamokkal szemben sem a szakemberek, sem pedig a döntéshozók nem tartják szükségesnek a korlátozások bevezetését (vö. *Nem szorul védelemre a magyar munkaerőpiac*. 2004). A magyar munkaerőpiac sajátosságaként számon tartott alacsony foglalkoztatás és alacsony munkanélküliség egyidejű jelenléte mellett valószínű, hogy egyes szakmákban külföldi munkaerő bevonásával lehet csak pótolni a munkaerőhiányt, azonban hosszabb távon a nyelvi korlátok, valamint a minimálbér alacsony volta miatt nem kell számítani a külföldi munkaerő tömeges beáramlására.

Az ország EU-csatlakozása ugyanakkor több szempontból is hatással van a munkaerőpiaci migráció alakulására. Az EU külső határává váló országhatárok nehezebben lesznek átjárhatók a külföldi munkavállalók számára. Ez a folyamat már korábban megkezdődött az idegenrendészeti törvény módosításával, valamint a vízumegyezmények bevezetésével. A határok nehezebb átjárhatósága nemcsak a munkavállalási célú, rövid távú vagy ingázó migráció csökkenését eredményezheti, hanem a huzamosabb, Magyarországon tartózkodást vagy végleges letelepülést is kikényszerítheti a környező országokban élők esetében.

Éppen a státusztörvény már említett vitája kapcsán megfogalmazott álláspontok, nyilatkozatok diffúz volta mutatja, hogy mennyire hiányzik a letisztult szakmai és társadalmi párbeszéd a munkaerő-piaci migrációval és általában a bevándorlással kapcsolatos diskurzusból. A munkaerő – amelynek

döntően a Kárpát-medencei magyar közösségek nyújtják az utánpótlási bázisát – migrációja nemcsak a munkaerőpiac vagy a gazdaság termelékenysége szempontjából releváns, hanem a lakosság demográfiai folyamataiban játszott szerepe miatt is figyelemreméltó. A migráns munkaerő jelenléte nem feltétlenül korlátozódik a munkahelyre, társadalmi szerepe pedig az anyagi vagy kulturális javak előállítására. Az élet számos területén megilletetheti őt és családtagjait a társadalmi tagság, a szociális biztonság, az elosztásban és újraelosztásban való részesedés, valamint – korlátozottan ugyan – a politikai döntésekben való részvétel is.

A migráció kedvezőtlen demográfiai folyamatok ellensúlyozásában játszott szerepe, az aktív bevándorláspolitikai létjogosultságának és társadalmi hatásának kérdései

A KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének műhelyéből kikerülő tanulmányok (Hablicsek–Tóth 2001; Hablicsek–Tóth 2002; Hablicsek 2003) az elmúlt években részletesen vizsgálták a migráció szerepét a demográfiai folyamatok befolyásolásában. A népességfogyás okaként a művi terhesség-megszakítás liberalizálását, az 1956-os egyszeri elvándorlást, a krónikus betegségek okozta többlethalálozást, valamint az 1956 és 1990 között elvándorolt, közel kétszáz ezer állampolgár hiányának multiplikatív hatását jelölik meg. A demográfiai helyzet előre számításával a lakosság drasztikus, ötven év múlva kb. 8 millió főre való fogyása prognosztizálható. Ezzel párhuzamosan fokozódik az elöregedés, és a kereső-eltartott arány felborulásával az államháztartás alrendszerei – gyakorlatilag a társadalom- és egészségbiztosítás – is finanszírozhatatlanná válnának. A meglehetősen pesszimista scenáriót a jelenlegi családpolitika és támogatási rendszer radikális megreformálásával lehetne csak megváltoztatni (ennek konkrét módozatával a szerzők nem foglalkoznak), a növekvő gyermekvállalási hajlandóság azonban csak hosszú távon érvényesülhet, és a népességfogyásra gyakorolt hatása is elmarad a kívánatostól.

Ezzel szemben a fogyó és elöregedő népesség „visszapótlására” alkalmas megoldásnak látszik a bevándorlás ösztönzése. A demográfiai előrejelzések szerint két lehetséges módja van a bevándorlásban rejlő népesedéspolitikai lehetőségek kiaknázásának: vagy egy egyszeri, az évezred elején megvalósított, körülbelül 1,8 milliós betelepítéssel, vagy a következő ötven évben évi nagyjából negyvenezres pozitív vándorlási mérleggel érhető el, hogy 2050-ben még mindig 10 millió fölött legyen a magyar lakosság (lásd Hablicsek–Tóth 2002). Az 1,8 milliós egyszeri bevándorlás megvalósulására nem látszik reális esély, arányait tekintve a második világháborút követő közép-európai lakosságcserekkel vagy az 1990-es évek izraeli bevándorlásával vethető össze, az ehhez szükséges politikai, gazdasági, ideológiai háttér azonban hiányzik.

A második – ösztönzött és magas szinten tartott bevándorlásra épülő – forgatókönyv megvalósulására látszólag nagyobb az esély. Ugyanakkor – ha figyelembe vesszük, hogy az ország vándorlási egyenlege az 1990-es évek közepe óta stabilan 15–17 ezer fő körül alakul – látható, hogy további, évi 23 ezer bevándorló „idecsábítása” jelentős gazdaság- és társadalompolitikai erőfeszítéseket igényelne.

Az alapprobléma bemutatásán, illetve a lehetséges jövőbeli bevándorlási scenáriók felvázolásán túl a migráció népesedéspolitikában betöltött szerepével foglalkozó tanulmányok nem térnek ki a fenti forgatókönyvek megvalósításának, társadalompolitikai feltételeinek és következményeinek elemzésére. A lehetséges aktív bevándorláspolitika legitimitása, társadalmi bégyazottsága, a társadalom és helyi közösségek identitására és integrációjára/kohéziójára gyakorolt hatása mind olyan kérdés, amelyekről mostanáig nem folytak kutatások, és szakmai, társadalmi viták sem foglalkoztak vele. Hogy festene a „befogadó Magyarország”? Kiket (milyen közösségeket) fogadnánk be? Kik (milyen közösségek) fogadnának be? Hogyan hangzana a befogadás politikai üzenete, esetleg programja? A problémák alapvetően három kérdés körül csoportosulnak:

Mi legyen, mi lehet a Magyarországra irányuló bevándorlás társadalmi bázisa, honnan verbuválódjanak leendő honfitársaink?

A jelenlegi bevándorlási trendeket vizsgálva, ahogy arról már az előző, munkaerő-piaci migrációval foglalkozó fejezetben is szó esett, a bevándorlók elsősorban a szomszédos államokban élő magyar közösségek tagjaiból kerülnek ki (bővebben lásd a függeléket).

Ez jelentősen csökkenti a bevándorlás társadalmi költségeit, hiszen a földrajzi közelség, a nyelvtudás és a kulturális hasonlóság nagy mértékben könnyítik a bevándoroltak letelepedését és beilleszkedését. Kérdés, hogy a mindenkori kormányzat számára nyíltan felvállalható-e olyan bevándorláspolitika, amely a határon túli magyar közösségek elvándorlását helyezi a középpontba. További probléma, hogy ezek a közösségek demográfiai és egészségügyi mutatóikat tekintve még a hazai népességnél is kedvezőtlenebb helyzetűek, a „lefölözés” stratégiája pedig nemcsak morális szempontból, hanem gyakorlati okokból sem kivitelezhető: a családegyesítési migráció és a hazadott jövedelmek vagy a munkavállalók cirkuláris migrációja lerontja a hosszú távon remélt demográfiai hatást. A másik lehetőség, hogy a környező országoknál távolabbi régiókból, akár Európán kívülről érkeznek majd nagy számban bevándorlók. Itt egyrészt a letelepedés és beilleszkedés megnövekedett társadalmi költségeivel kell számolni, másrészt pedig az ország „versenyképessé” tétele látszik problematikusnak: az Európai Uniótól nyugatabbra lévő tagállamai sokkal vonzóbb célországok a harmadik országokból érkező bevándorlók számára (vö. Salt 2003. 16–18).

Milyen szinten és milyen dimenziókban kívánatos a Magyarországra bevándoroltak társadalmi integrációja?

A népesedéspolitikai viták során nem esik szó arról, hogy milyen státust szánunk a Magyarországra érkezett migránsoknak. Új állampolgárokra van-e elsősorban szükség, vagy csupán a kieső munkaerő utánpótlására. A bevándorlás ösztönzésének szükségessége két dimenzióban merül föl: egyrészt a lakosság jelenlegi létszámának és korstruktúrájának konzerválása, másrészt pedig az államháztartás és a társadalmi újraelosztás alrendszerének finanszírozhatósága mentén. A lakosság létszáma önmagában nem bír különösebb jelentőséggel, a népességfogyás emocionális hatása ugyanakkor kétségkívül nem lebecsülendő. Nagyobb probléma a kereső-eltartott arány alakulása, ami természetesen összefügg a népességfogyással, ennek javítására azonban elsősorban nem új állampolgárok vagy a nemzettest „hazatelepülő” régi-új tagjai, hanem munkavállalók, és – ami még fontosabb – adóalanyok szükségesek. Elképzelhető tehát a demográfiai problémák foglalkoztatáspolitikai eszközökkel, egy erősen szegmentált munkaerőpiac kialakításával való enyhítése is. A Kárpát-medencei munkaerő-migrációs várakozások alapján azonban nem számíthatunk nagy tömegű, olcsó munkaerő-beáramlására, a jelenlegi szakma- és bérstruktúra nem kedvez a környező államok potenciális magyarországi munkavállalóinak (vö. Hárs 2003).

Mekkorák lehetnek a bevándoroltak beilleszkedését célzó, elősegítő társadalompolitikai programok költségei, egyáltalán, milyen programokra van szükség, és azok milyen forrásból finanszírozhatók?

Mint arról már szó volt, a bevándorlás ilyen arányú növekedése megfelelő társadalompolitikai beavatkozások nélkül elképzelhetetlen. Fontos lenne annak végiggondolása, hogy az egyes scenáriók esetén milyen programokra (nyelvi kurzusok, lakhatási támogatások, kulturális orientáció, munkaerőpiaci képzés stb.) van szükség annak érdekében, hogy a bevándorolt népesség társadalmi – és főleg munkaerő-piaci – integrációja a lehető leghatékonyabban megvalósuljon. Kérdéses, hogy sikerülne-e a társadalmi, politikai támogatottságot megszerezni az ilyen programokhoz, valamint, hogy ezek hiányában képes lesz-e a piac „láthatatlan keze” hatékonyan elvégezni a teendőket. A nyugat-európai és tengerentúli tapasztalatok azt mutatják, hogy kevés optimizmusra lehet okunk e tekintetben (lásd Favell 2001; Suarez-Orozco 2002).

A határainkon túli magyar közösségek bevándorlásban játszott szerepének vizsgálata

Az elmúlt másfél évtized bevándorlóinak döntő többségét a szomszédos országok magyar nemzetiségű állampolgárai alkották. Vélhetően ez a tendencia az uniós csatlakozást követő években is fennmarad, elképzelhető, hogy még erősödik is. A szomszédos országok magyar lakosságával kapcsolatos

politika ugyanakkor jelentős belső ellentmondásokat hordoz. A külpolitika rendszerváltás óta hirdetett „három prioritása” vagy a „nemzeti érdek” homályos és számos értelmezési lehetőséget kínáló hangoztatása ellentmondásos és helyenként álságos helyzetet eredményezett a határon túli magyarok bevándorlásának, „áttelepülésének” kezelésében (vö. Tóth 2003). Az idegenrendészeti és állampolgársági jogalkotás és joggyakorlat egy sor kedvezményt biztosít ugyan a magyar származású vagy nemzetiségű külföldieknek, a politikai diskurzusban ugyanakkor markánsan megjelenik a szülőföldön „megmaradás” üzenete, az áttelepülés ösztönzésének vagy legalábbis elfogadásának nemzetellenesként való beállítása.

Érdemes lenne vizsgálni, hogy milyen tényleges és lehetséges bevándorláspolitikai koncepciók körvonalazód(hat)nak a határon túli magyarsággal kapcsolatban. Fontos lenne a bevándorlás lehetőségének elfogadása vagy elvetése mögötti érvrendszerek felfejtése és elemzése, az ezekből fakadó hazai politikák határon túli közösségekre gyakorolt hatásának vizsgálata.

Az uniós csatlakozást követően a magyar államhatár jelentős része külső határrá vált. Az ebből fakadó közösségi elvárásoknak való megfelelés jelentősen megnehezíti a határok átjárhatóságát. Ez számos esetben hátrányosan befolyásolhatja a migrációs hálózatok működését, és jelentős gazdasági, kulturális és politikai következményekkel járhat a határ két oldalán élőkre nézve. Magyarország kiváló modellje lehet az EU szárazföldi határaitra jellemző sokféleségnek, hiszen négyféle határtípust tudhat magáénak:

- belső határ régi tagállammal: Ausztria;
- belső határ új tagállammal: Szlovákia, Szlovénia;
- külső határ tagjelölttel: Románia;
- külső határ harmadik állammal: Horvátország, Jugoszlávia, Ukrajna.

Mostanáig jobbára csak ad hoc, improvizatív jellegű megnyilvánulásokkal találkozhattunk a változásokból fakadó problémák kiküszöbölésére. Ezek vagy a vízumszabályok „felpuhításában” (ingyenes vízum, többszöri beutazási engedély kiadásának mérlegelése), vagy a kettős állampolgárság intézményének bevezetésében vélték megtalálni a probléma megoldását. A fő nehézséget az okozza, hogy bármennyire is szempont és elvárás az etnikai alapú diszkrimináció a többletjogok nyújtása területén, a nemzetközi emberi jogi normáknak való megfelelés nem kerülhető ki.³

A jelenleg is megfogalmazott, vélt vagy valós félelmeken túl nincsenek tényleges elemzések a határok átjárhatóságának változásából fakadó hatásokról. Fontos lenne ezek megismerése, mind az országot érintő migráció egésze, mind a regionálisan kapcsolódó helyi társadalmi-gazdasági struktúrák, hálózatok szintjén. Érdekes a kialakuló új helyzetre reagáló helyi adaptációs stratégiák feltérképezése, ezek a tudományos hipotézisek tesztelésén túl

³Jó példa a jelenségre a státusztvény megalkotása és módosítása körüli vita, amely során az Európai Bizottság és az Európa Tanács szempontjaival és állásfoglalásaival összhangban született meg a jogszabály jelenleg hatályos változata.

alkalmasak lehetnek politikai-stratégiai döntések háttéranyagainak, hatásvizsgálatainak elkészítéséhez is.

Az uniós csatlakozás és az ebből fakadó határváltozások jelentős hatással lehetnek a lokális és regionális identitások alakulására is. Nem csupán a határok megerősödése okozhat változásokat, hanem azok eltűnése is. A harmadik országok állampolgáraival szemben támasztott beutazási és tartózkodási feltételek változásai az uniós csatlakozás után hatással lesznek a migrációs stratégiákra is. Változik az ingázás, a „pecsételtetés” (turistaként való belépés és itt-tartózkodás) szerepe és jelentősége, átértékelődnek a kapcsolati tőke egyes elemei, attól függően, hogy milyen határ melyik oldalán szükséges őket kamatoztatni.

A külföldiek társadalmi beilleszkedése és a nemzeti és/vagy etnikai kisebbségek fogalmi definiálásának, értelmezésének problémái a bevándorlás tükrében

A hazai kisebbségkutatás erőteljesen az etnikai-nemzeti kisebbségek jogszabályi-politikai meghatározása által adott értelmezési keretben pozicionálja magát. Ez a tudománypolitikai stratégia – noha az alkalmazott kutatások tematizáltsága felől nézve indokoltan tűnhet⁴ – a bevándorlás hatására átalakuló kisebbségi szerkezet miatt egyre inkább megkérdőjelezhető. Egyfelől markáns kulturális attribútumokkal bíró bevándorolt kisebbségi csoportok (kínaiak, afgánok) jelennek meg, másfelől a jogszabályok által definiált etnikai-nemzeti kisebbségi közösségek töltődnek fel bevándoroltakkal (szerbek, ukránok, örmények). Fontos lenne ezeket a folyamatokat megismerni és nyomon követni, valamint a „nem történelmi” kisebbségek identifikálódásának, auto- és heteropercepciójának alakulását vizsgálni. A jogszabályi definíciótól eltekintve, milyen egyéb attribútummal írható le egy etnikai és/vagy nemzeti kisebbség? Van-e különbség a politikai és a köznapi értelmezés között? És ha igen, miben áll e különbség? Milyen hatással vannak a kisebbségek a (be)vándorlási folyamatok kialakulására és fennmaradására?

Az elmúlt években az európai migrációs diskurzusban egyre nagyobb teret kap a társadalmi beilleszkedés lehetőségeiről, megvalósulásáról és lehetséges irányairól folytatott vita. A vita döntően a multikulturalizmus versus asszimiláció dilemma mentén polarizálódik. Több olyan államban, ahol magas a bevándorlók száma (pl. Hollandia, Nagy-Britannia), a 90-es évek multikulturalista törekvései megtorpanni látszanak, és a társadalmi dezintegráció veszélyére hivatkozva egyre erőteljesen jelennek meg a nyelvi-kulturális integrációt akár szankciók árán is megvalósítani szándékozó, erősen centralizált programok (vö. Joppke 2003; Favell 2001). Magyarország esetében döntő

⁴ Az etnikai-nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályi és intézményi háttér nyújtotta keretek, valamint az elérhető hazai támogatási források jelentősen meghatározzák a kutatási koncepciók alakulását.

fontosságú, hogy a kérdésben érintett szakpolitikák miként pozicionálják magukat. Jelenleg csupán töredezett képünk van a tartósan Magyarországon élő külföldiek beilleszkedésének alakulásáról, a társadalompolitika szintjén pedig nem kezdődött meg a kívánatos állapotról (elérendő célról) való diskurzus. Az egyébként nem ritka, projektszintű kezdeményezések általában folytatás nélkül maradnak, és a migrációnak döntően csupán a menekültügyi területére koncentrálnak. Gyakoriak a szakmai projektek megvalósítása körül bábáskodó nyugati szakértők (legújabbban például a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának programjában konzultálnak hollandok), akik természetesen a saját hazai modelljeik szószólójaként igyekeznek befolyásolni a magyar hatóságokat.

A jelenlegi szakmai diskurzus teljesen figyelmen kívül hagyja az uniós tagállamok hazánkba vándorló polgárainak integrációs szükségleteit. A szakpolitikák jó esetben a májustól hatályos kötelező irányelvek vonatkozó részeinek átvételével és kodifikálásával vannak elfoglalva; stratégiai tervezésre, úgy tűnik, nincs idő.

Fontos lenne érdemben vizsgálni mind az integrációs politika lehetséges irányait és játéktérét, mind pedig a leendő célcsoport helyzetét és szükségleteit. Kiket célozzanak meg az integrációs programok? Milyen mutatók mentén vizsgáljuk az integráció megvalósulását? A társadalom mely szegmensei jelentenek fogadófelületet? Mit gondolunk mi, magyarok az ide érkező/készülő bevándorlókról? Egyáltalán milyen és mekkora ma Magyarország „integrációs potenciálja” a külföldiek tekintetében?

A menekültpolitika és menekültvédelem helye a bevándorláspolitikában

„Magyarország – tranzitország.” Tizenöt évvel a rendszerváltozás után még mindig ez a leggyakrabban elhangzó állítás, ha politikusok, államigazgatási szakemberek vagy a bevándorlás intézményrendszerében dolgozók jellemzik az ország menekültügyi helyzetét. A migrációs statisztikák adatsorait elemezve egyértelműen alátámasztható a fenti vélekedés, és valószínű, hogy a jelenséget nagymértékben magyarázza a nyugat-európai államokhoz képest kedvezőtlen gazdasági, munkaerő-piaci, nyelvi környezet. Rendszeresen tapasztalható ugyanakkor, hogy olyan menedékkérők és elismert menekültek is az ország elhagyására kényszerülnek – sokszor többévi itt-tartózkodás után – akik kifejezetten azzal a szándékkal érkeztek, hogy itt találjanak új otthonra (vö. Kováts 2003). Kérdés, hogy mekkora szerepet játszik az ország menekültügyi – és tágabban bevándorlási – intézményrendszere a kialakult helyzetben.

A menekültügyi intézményrendszer és gyakorlat alapjai az 1990-es évek elején alakultak ki, az ország akkoriban tízezrével fogadott Romániából és a volt Jugoszlávia területéről érkező – döntően magyar nemzetiségű – menedékkérőket. Bár Magyarország már 1989-ben ratifikálta a menekültek helyeze-

tét szabályozó 1951. évi ENSZ-egyezményt,⁵ az Alkotmány által is megkövetelt Menekéjogi Törvény csak 1998-ban lépett hatályba.⁶ A köztes időben a menekültügy a szűken vett belügyi igazgatás és a nemzetközi szervezetek (többnyire az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága) által támogatott intézmények hatáskörébe tartozott.

A jelenlegi központosított, rendkívül bürokratikus és döntően rendészeti szemléletű intézményi képviselő helyett jóval szélesebb társadalmi bázison, a szaktárcák, helyi önkormányzatok, civil és piaci szervezetek együttműködésével alakulhatna ki olyan intézményi környezet, amely tényleges védelmet nyújt a rászorulóknak, és hatékonyan segíti társadalmi beilleszkedésüket. Ennek hiányában továbbra is menekékkérők százai és ezrei kényszerülnek elhagyni az országot az átgondolatlan és esetleges jogalkotás és intézményi működés kárvallottjaiként.

A menekültek védelmének háttérbe szorulását jól szimbolizálja az 1951. évi genfi egyezmény területi korlátozásának 1998-as feloldásakor még önálló Menekültügyi és Migrációs Hivatal sorsa: 2000-ben az akkor megalakult Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal igazgatóságaként, majd 2002 januárjától – egy intézményi átszervezést követően – már csak főosztályaként folytatja működését.

A „menekültek társadalmi beilleszkedésének elősegítése állami feladat”, deklarálja a menekültek ellátásáról szóló kormányrendelet lassan hét éve, ennek ellenére még mindig nem született átfogó integrációs politika és erre épülő stratégia, és nem lehet tudni, mit ért a menekültügyi hatóság a társadalmi beilleszkedés fogalmán. A már említett, holland támogatású modellprogram, valamint néhány kétes sikerű kísérleti projekt kivételével nem látszanak kormányzati kezdeményezések a helyzet javítására. A civil szervezetek szerepvállalása is problematikus: állandó fenntarthatósági gondjaik, a szponzorok rövid távú érdekeinek való kiszolgáltatottságuk, valamint gyenge érdekérvényesítő képességük miatt nem jelentenek alternatívát a kormányzati szakpolitika tétovázásaival szemben.

Magyarországon a menekéjogi kérelmezők elenyésző hányada kapja meg a magyar állampolgárokkal közel azonos jogokat biztosító konvenció menekültstátust. Ennél jóval többen kapnak humanitárius tartózkodási engedélyt, amely az előzőnél lényegesen korlátozottabb jogokat biztosít.⁷ Az integrációs koncepció hiánya, valamint a magyar ellátórendszer felkészületlensége következtében ez utóbbiak többsége évek múltán sem kapja meg a letelepedési engedélyt és az állampolgárságot. A humanitárius tartózkodási engedéllyel

⁵ 1989. évi 15. sz. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁶ 1997. évi CXXXIX. törvény a menekéjogról.

⁷ Helyzetüket a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény szabályozza.

rendelkező menekültek jogállása az elismerést követő több év után sem változik meg annyira, hogy szociális ügyekben, a gyermektámogatás és a gyermekvédelem terén megegyezzen az állampolgárok jogosultságaival, illetve lehetővé tegye a családdegyesítési jog érvényesítését. Ez a státus a jelenlegi jogszabályi háttér miatt egyfajta zsákutca, csak kivételes esetben és hatalmas erőfeszítések árán nyílnak lehetőségek a tartózkodási jogosultság és végső soron a társadalmi beilleszkedés stabilabb alapokra helyezésére. A menekültügyi hatóság nem segíti megfelelő okmány, vízum kiadásával a menekülés miatt szétszakadt családok családtagjainak felkutatását, a családi kapcsolatok igazolását, a családtagok magyarországi beutazását még a genfi konvenció alapján elismert menekültek esetében sem. A menekülteket érintő jogszabályok nincsenek összhangban a hazai gyermekvédelmi jogszabályokkal, illetve a gyerekekre vonatkozó nemzetközi egyezményekkel. Ez ahhoz vezet, hogy a menekült gyerekek olyan veszélyeztetett helyzetben is segítség nélkül maradnak, amikor a magyar állampolgár gyerekek azonnali beavatkozásra számíthatnak.

Nincs koncepció olyan programok kidolgozására, amelyek a befogadó közösségek és a menekültek közötti feszültség enyhítését célozzák. A kormányzati kommunikáció rendre összemossa a menekültügyet az illegális bevándorlással és az embercsempészettel, nem szól a menedékkérők befogadásának humanitárius elemeiről, tovább erősítve ezzel a lakosság menekültekkel szembeni előítéleteit. Jó példája ennek a Bevándorlási Hivatalban 2004. május 7-én adott főigazgatói sajtótájékoztató, és a következő hét újságírói „tényfeltárásának” eredménye. Az alábbi címekkel jelentek meg napilapcikk: „Bevándorlási Hivatal: növekedni fog a menekültek száma”,⁸ „Megint jönnek? Magyarország ismét a menekültek célországává válik”⁹ és „Beindul a menekültroham?”¹⁰ Ez utóbbi cikk, amely a *Blikk* hasábjain látott napvilágot, élénk vitát generált az internetes kiadás fórumában, a hozzászólók elsöprő többsége nyíltan rasszista és idegenellenes kijelentésekkel járult hozzá a társadalmi párbeszédhez.¹¹

Összegzés

Akár elkészült a tanulmány elején már említett érettségi öltöny, akár nem, az ország május elsején formálisan is csatlakozott az európai államok gazdasági és politikai közösségéhez, ami egész sor területen alapvető változásokat fog jelenteni a bevándorláspolitikai alakulásában. A nemzetközi migráció az európai államok életében egyre nagyobb szerepet játszik, és nem valószínű, hogy Magyarországot el fogja kerülni ez a folyamat. Az államhatárok uniós külső

⁸ MTI hír, 2004. 5. 7.

⁹ Magyar Hírlap, 2004. 5. 13.

¹⁰ *Blikk*, 2004. 5. 14.

¹¹ Lásd: <http://www.blick.hu/cikk.php?cikk=9980>

és belső határokká alakulása, az uniós tagállamok polgárainak szabad mozgását biztosító irányelvek hatályba lépése, az országot elhagyó menedékké-
rők más tagállamból való visszafogadásának kötelező volta, a harmadik or-
szágok polgáira vonatkozó beutazási és tartózkodási feltételek szigorodása
mind-mind ma még csak részben látható hatásokkal lesznek a bevándorlás
alakulására a következő években.

Fontos lenne annak felismerése, hogy az EU közösségi vívmányaihoz való
csatlakozás nem csupán a közösségi jog mechanikus átvételét, a közigazgatá-
si struktúra új igényekhez alakítását, valamint Brüsszel és Strassbourg elvá-
rásainak teljesítését jelenti, hanem bekapcsolódást egy olyan jogi, politikai és
kulturális rendszerbe, ahol a játéktérrel ugyan behatárolják a nemzeti szuverenit-
ás önként vállalt korlátozásai a nemzetközi jogi szabályok és alapelvek
mentén, ugyanakkor számos lehetőség nyílik a nemzeti érdekek artikulálásá-
ra és a hazai társadalmi politikai szükségletek és lehetőségek érvényre juttatás-
ára. Hogy Magyarország meg tudja-e tagállami szinten fogalmazni a be-
vándorlás kezelésével és szabályozásával kapcsolatos álláspontját, hogy vilá-
gossá tudja-e tenni, hogy mi a nemzeti érdek ezen a területen, az alapvetően
meghatározza, hogy a kormányzat miként lesz képes befolyásolni az ország
bevándorláspolitikáját a nemzeti szuverenitást egyre jobban korlátozó uniós
jogalkotásnak, valamint a hazai törvényhozásnak és közigazgatási gyakorlat-
nak a szintjén.

Irodalom

- A munkaerő jön vagy megy? 2002. In: *Oltalomkeresők – A Menedék Egyesület hírlevele a nemzetközi migrációról*, VIII. évf., 7–8.
- Favell, Adrian 2001. Integration Policy and Integration Research in Europe: a Review and Critique. In: Aleinikoff, Alexander-Klusmeyer, Douglas (szerk.) *Citizenship Today – Global Perspectives and Practices*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 349–399.
- Hablicsek László 2003. *A nemzetközi vándorlás a demográfiai jövőképben: Hatásvizsgálatok és modellszámítások*. (Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal részére) Budapest
- Hablicsek László–Tóth Pál Péter 2001. A nemzetközi vándorlás szerepe a magyarországi népesség megőrzésében 1999–2050 között. In: Cseh-Szombathy László–Tóth Pál Péter (szerk.) *Népesedés és népesedéspolitika*. Budapest: Századvég, 395–428.
- Hablicsek, László–Tóth, Pál Péter 2002. *The Role of International Migration in maintaining the Population Size of Hungary between 2000–2050*. Working Papers on Population, Family and Welfare No. 1. Hungarian Central Statistical Office – Demographic Research Institute
- Hárs Ágnes 2002. *A személyek (munkaerő) szabad áramlásának hatásai. Tények és dilemmák a magyar munkaerőpiac vizsgálata alapján*. Budapest: Kopint Datorg
- Hárs Ágnes 2003. A kedvezménytörvény várható hatása a magyar munkaerőpiacra. In: Örkény Antal (szerk.) *Menni vagy maradni? Kedvezménytörvény és migrációs várakozások*. Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet–Nemzetközi Migrációs és Mene-
kültügyi Kutatóközpont, 67–97.

- Joppke, Christian 2003. *The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State*. New York: Russell Sage Foundation, Working Paper No. 203.
- Kováts András 2003. *Menekültek Magyarországon a Bevándorlási és állampolgársági Hivatal adatai alapján*. (Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága számára készült tanulmány.) Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet
- Kováts, András–Nyíri, Pál–Tóth, Judit 2003. Hungary. In: Niessen, Jan–Schibel, Yongmi (eds) *EU and US approaches to the management of immigration – Comparative perspectives*. Brussels: MPG, 249–276.
- Nagy Boldizsár 2001. Utoléri-e a magyar Akhilleusz az unió teknősbékáját? Megfigyelések a menekültügyi jogharmonizáció körében. *Magyar Jog*, 4: 213–220.
- Nem szorul védelemre a magyar munkaerőpiac. 2004. In: Origo, Üzleti Negyed. <http://origo.hu/uzletinegyed/hirek/hazaihirek/20040210nemvarhato.html>
- Nyíri, Pál–Tóth, Judit–Fullerton, Maryellen 2001. *Diasporas and Politics*. Budapest: MTA
- OECD 2002. Demography and Population. International Migration Data. http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2825_494553_2515108_1_1_1_1,00.html
- Salt, John 2003. Current Trends in International Migration in Europe. *Council of Europe*, CMDG 39.
- Simonovits Borbála 2004. *Munkaerőpiac és migráció. Magyarországra irányuló migrációs folyamatok az EU csatlakozás küszöbén*. (Az integrációs és fejlesztési munkacsoport számára készült tanulmány.) Budapest: TÁRKI
- Sik Endre–Tóth Judit 1999. *Átmenetek*. Budapest: MTA
- Suarez-Orozco, Marcelo M. 2002. Everything You Ever Wanted to Know About Assimilation but Were Afraid to Ask. In: Shweder, Richard A. et al. (ed.) *Engaging Cultural Differences – The Multicultural Challenge in Liberal Democracies*. New York: Russell Sage Foundation, 19–42.
- Tóth Judit 2003. Tíz tétel a migrációs politika ellentmondásosságáról. *Demográfia*, 4: 342–351.

FÜGGELÉK

Migrációs folyamatok a főbb statisztikai adatok tükrében¹²**1. táblázat.** Bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek száma a főbb állampolgársági kategóriák szerint (2003. december 31.)

Állampolgárság	Bevándorlási engedély	Letelepedési engedély
Román	57 847	5 357
Jugoszláv	15 567	462
Ukrán	6 194	979
Kínai	3 379	172
Vietnami	1 365	83
Egyéb	14 056	953
Összesen	98 408	8 006

2. táblázat. Bevándorlási és letelepedési kérelmek számának alakulása (1994–2003)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
10 556	5 708	6 217	6 683	10 458	12 592	11 700	10 855	4 633	7 818

3. táblázat. Tartózkodási engedéllyel rendelkezők száma főbb állampolgársági kategóriák szerint (2003. december 31.)

Állampolgárság	2003
Román	16 162
Ukrán	4 120
Jugoszláv	2 090
Német	1 710
Kínai	3 250
Egyéb	15 387
Összesen	42 719

¹² Az adatok forrása a BM BÁH honlapja: <http://www.bmbah.hu/statisztikak.php>

4. táblázat. Tartózkodási engedély iránti kérelmek számának alakulása

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
17 831	23 453	15 486	20 527	24 586	30 000	30 441	34 234	37 151	39 564

5. táblázat. Magyarországra érkezett menekülők

Év	Regisztrált menekülők száma	Menekültként elismertek száma
1988	13 173	-
1989	17 448	35
1990	18 283	2561
1991	53 359	434
1992	16 204	472
1993	5 366	361
1994	3 375	239
1995	5 912	116
1996	1 259	66
1997	2 109	27
1998	7 118	362
1999	11 499	313
2000	7 801	197
2001	9 554	174
2002	6 412	104
2003	2 401	178
Összesen	181 273	5639