



Lehet-e szerepe az önkormányzatoknak a harmadik országbeli személyek integrációjában?*

Szabó Attila

SZABÓ ATTILA: Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola – szattila85@gmail.com

ABSZTRAKT A tanulmány kiindulópontja, hogy a kormányzati narratíva ellenére nem változott jelentősen a Magyarországon tartózkodó harmadik országbeliek száma, az érintettek integrációjára vonatkozó törekvést viszont felszámolta a jogalkotó. A tanulmány hipotézise, hogy az így létrehozott légüres teret az önkormányzatok részben kitölthetnék az Amszterdami Paktum és az EU 2021–2027 közötti időszakokra vonatkozó integrációról és a befogadásról szóló cselekvési tervére támaszkodva. A tanulmány arra is rámutat, hogy ezt a folyamatot segítheti, hogy magyar önkormányzatoknak már van megelőző intézményes tapasztalata a harmadik országbeliek integrációjában. Két holland példa segítségével a tanulmány arra is felhívja a figyelmet, hogy az integrációs törekvések nem egydimenziósak, lehetnek nagyon is heterogének, az adott város történelmi múltjához és a megoldandó kérdésekhez igazodóak. A tanulmány következtetése, hogy van olyan integrációs szakpolitikai mező, amelybe az önkormányzatok beléphetnek: egyrészt adott egy társadalmi feladat, amelynek ellátása mellett szólnak racionális érvek, másrészt az EU politikai szándéka és az általa biztosított finanszírozás ezt segítheti.

Kulcsszavak: migráció, integráció, harmadik országbeliek, önkormányzatok, EU, Európai Unió

Could local governments play a role in the integration of third country nationals in Hungary?

ABSTRACT The starting point of the study is that despite the government narrative, the number of third-country nationals residing in Hungary has not changed significantly. However, the drive for their integration was discontinued by the legislator. The hypothesis of the study is that, in this way, the legislator created a vacuum which can partly be fulfilled by local governments based on the Pact of Amsterdam and the EU Action Plan on Integration and Inclusion of 2021–2027. The study also presents that this possible intention can be supported by existing institutional experiences of Hungarian local governments concerning integration of third country nationals. Using two Dutch examples, the study also draws attention to the fact that integration efforts are not one-dimensional. They can be very heterogeneous, tailored to the historical past of a given city and the issues to be addressed. The study concludes that there is an integration policy field that local governments can enter. On one hand there is a social task that is supported by rational arguments, and on the other hand, the EU's political will and the funding could cover this.

Keywords: migration, integration, third-country nationals, local governments, EU, European Union

* Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.



BEVEZETÉS

Az Európai Unió Bíróságának a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. számú egyesített ügyekben hozott ítélete (Szabó 2020a) hatására – a magyar tranzitziós menekültügyi rendszer szükségyszerű megváltoztatásával – várhatóan visszaáll a 2015 előtti szint környékére a Magyarországon menedéket keresők száma. Így évi néhány száz főre korlátozódik a Magyarország által nemzetközi védelemben vett személyek száma. A védelemben vett személyek integrációja és munkaerőpiaci helyzete feltehetőleg ismét fontossá válik. A tartózkodási engedéllyel vagy egyéb jogon az országban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok helyzete ugyanakkor a növekvő foglalkoztatási igények miatt vált az elmúlt években és válhat a járványt követően már a közeljövőben is egyre fontosabbá.

A tanulmány kiindulópontja az, hogy ezen személyek adekvát beilleszkedésében a központi állam kihátrálása miatt szerephez juthatnak a jogszerű tartózkodást szerzett személyek integrációjára nyitott önkormányzatok. Már a legelején érdemes azt leszögezni, hogy az önkormányzatiságot a tanulmány a magyar jogszabályi környezetnek megfelelően a települési és kerületi önkormányzatokra vonatkozóan érti annak ellenére, hogy a vizsgált európai uniós dokumentumok ezt nem teszik egyértelművé, mivel az önkormányzati és a települési feladatok, hatáskörök nem minden tagállamban esnek egybe.

A nemzetközi jog, az Európai Unió joga és a jogállamisági követelmények normatívan rögzítik Magyarország integrációs kötelezettségét elsősorban a menekültek, de más nálunk tartózkodó külföldiek vonatkozásában is, mégpedig évtizedek óta és a jövőre vonatkozóan is. A tanulmányban mégsem e tartós kötelezettség kapcsán vizsgálom a témát, hanem az integráció társadalmi hasznossága, lehetőségei szempontjából. Ebben élek a nemzetközi összehasonlítás és a magyar történeti kutatás eredményeivel. A tanulmány célja tehát, hogy hozzájáruljon a tudományos igényű, magyarázó, az integrációs terheket, a mulasztásból eredő veszélyeket is mérlegre tevő társadalmi tervezéshez. Álláspontom szerint ma különösen fontos, hogy az átpolitizált területen objektív elemzések szülessenek, amelyek segíthetnek a jogalkotónak és a jogalkalmazóknak a folyamatok átlátásában és a lehetőségek végiggondolásában.

A tanulmány nem kíván foglalkozni azzal az egyébként politikailag kifejezetten releváns kérdéssel, hogy mennyire népszerű Magyarországon az itt tartózkodó harmadik országbeli személyek integrációja. Mivel 2015 és 2018 között a kormányzat leépítette ezt a szakpolitikai területet Magyarországon, sőt elősegítette a vándorokkal¹ szembeni ellenséges közhangulat létrejöttét, amelyben szinte lehetetlen politikai kommunikációs szempontból a harmadik országbeli személyek integrációjának fontossága mellett nyilvánosan érvelni. Ezért nem vállalkozom annak megválaszolására, hogy változhat-e ez a közhangulat e téren, lesz-e olyan szereplő, aki ennek ellenére mégis mer érvelni az integráció fontossága mellett, figyelemmel arra is, hogy egyre több ilyen személy tartózkodik Magyarországon. Az biztos, hogy az Európai Unió egyre alaposabban foglalkozik az integrációt segítő és gátló körülményekkel, noha az szerkezetében, intézményrendszerében tagállami hatáskör. Mégis az EU különböző (közvetett) nor-

¹ Tóth Judit nyomán egységesen nevezem vándoroknak a reguláris migránsokat (tartózkodási engedélyesek, letelepedési engedélyesek stb.) és az irreguláris, humanitárius okból tartózkodó migránsokat (menedékkérők, menekültek, oltalmazottak, hontalanok stb.). (Tóth é. n.)



mái és támogatásai bizonyos közös megoldásokat alakítanak ki az integráció helyi szereplői számára. A tanulmány tehát arra is kitér, miként lehetnek az integráció aktorai a magyar városok, önkormányzatok. Felvillant ugyan a tanulmány két európai példát az integráció mikéntjére, de ezekre csak annyiban kíván hivatkozni, hogy rámutasson: nincsen egységes európai út. A megközelítések különbözőek, minden város a maga képeére kell, hogy szabja az integrációs modelljét.

HARMADIK ORSZÁGBELIEK MAGYARORSZÁGON

Magyarország a modern történelme során deklaráltan soha nem volt migrációs célország nem magyar etnikumú emberek számára. Például a jugoszláv polgárháború elől menekülők kivételével sem humanitárius vándorok, sem pedig munkát vállalni vagy egyéb gazdasági tevékenységet végezni szándékozó külföldiek nem érkeztek hazánkba (Nagy 2012). A határon túlról átköltöző magyar etnikumú személyek migrációja 1990 és 2010 között gyakorlatilag folyamatos volt, de az ő esetleges integrációjuk más típusú kérdéseket vethet fel, mint amilyenekre ez a tanulmány válaszolni igyekszik.²

A magyar migrációkutatásnak az integráció vonatkozásában is kiterjed szakirodalmi van (Kováts 2013), így nem cél annak bemutatása, hogyan alakultak a Magyarországot érintő bevándorlási és integrációs folyamatok a múltban. Csupán azt kell jelezni, hogy a 2015-től felerősödő migrációellenes és migránsellenes politikai retorika nem vetett véget az osztársadalmi szinten egyébként nem túl jelentős bevándorlásnak.

Az világos, hogy a magyar társadalom a 2015-ös események, illetőleg az azt követő politikai kommunikáció hatására nem támogatja a befogadást (Szabó 2020a). Mégis látványosan növekszik a Magyarországon tartózkodási engedéllyel tartózkodók száma (EUROSTAT 2020a), ami nagyrészt az itt dolgozó vendégmunkások számának emelkedésének köszönhető (Hárs 2020).

Ezzel párhuzamosan haladt az érintettek számát tekintve csupán szimbolikus léptékű folyamat, a tranzitónás menekültügyi rendszer uniós joggal ellentétes mivoltának megállapítása. A magyar menedékjogi rendszer olyannyira hozzáférhetetlenné és elutasítóvá vált 2015-öt követően (Nagy 2020a; Tóth 2020), hogy az azt megelőző évi pár száz védelembe vett személy helyett 2019-ben már csupán hatvanan kaptak védelmet és maradhattak Magyarországon. Ez a helyzet – az Európai Unió Bíróságának döntése (Szabó 2020b) hatására – változóban van. Még nem tudható, hogyan fog működni a gyakorlatban az újonnan felállított menekültügyi

² Örkény és Székelyi öt másik bevándorló csoporttal veti össze empirikus kutatásukban a határon túli magyarok helyzetét integrációs szempontból és a következő megállapításra jut: „A határon túli magyarok esetében azt vár-nánk, hogy egyértelműen az asszimilációs stratégia jellemzi őket, hiszen a határon túlról való átköltözésük legfőbb célja kimondottan az, hogy »beolvadjanak az anyanemzetbe«. Ehhez képest meglepetéssel tapasztalhatjuk, hogy az asszimilációs stratégia bár népszerű körökben, de ez csak a válaszadók kétharmadát jellemzi (64 százalék). Életszínvonalukat tekintve sikeresnek mondhatók, és a migráció kifejezett javulást eredményezett e tekintetben. Beágyazottságukat jelzi, hogy mind a magyar intézmények, mind a magyar emberek iránt bizalmat éreznek, kapcsolati hálójukban többségben magyarországi magyarok találhatók, és sem a hazaköltözés, sem a továbbvándor-lás gondolata nem foglalkoztatja őket.” (Örkény – Székelyi 2010).



rendszer (Nagy 2020b), de 2020 első félévében a korábbiakhoz képest már többen, 120-an kaptak védelmet Magyarországon (EUROSTAT 2020b).³

A Központi Statisztikai Hivatal adatai (KSH 2020) szerint az elmúlt években dinamikusan nőtt a Magyarországon tartózkodó külföldiek száma: 2012-től⁴ 2020-ig 143.361-ről, majdnem 40 százalékkal, 199 957-re emelkedett. A növekmény csak kisebb részben tudható be az itt tartózkodó Európai Unióból vagy az Európai Gazdasági Térségből érkező – így a dolgozat tárgyát nem képező – állampolgárok érkezésének. Nagyonbbrészt a harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásának köszönhető a növekmény. Az itt tartózkodó ukrán állampolgárok száma például 15 831-ről 30 316-ra emelkedett; az összes ázsiai ország állampolgárainak száma pedig 24 733-ról 53 099-re; az afrikai országok állampolgárainak száma 3284-ről 7278-ra nőtt, míg az amerikai kontinensről érkezőké 4713-ról 7631-re.⁵

A számok növekedésének alapját elsősorban munkavállalók és a diákok adják (Szabó 2020c). A pontos számokat módszertani viták övezik: nem lehet tudni, hogy az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel hányan élnek és pontosan milyen indokkal tartózkodnak Magyarország területén. Nem biztos ugyanis, hogy mindenki él is az adott pillanatban a tartózkodási jogával, aki rendelkezik magával az engedéllyel. A KSH által rögzített személyek sem feltétlenül élnek folyamatosan az országban, lehet akár ezres nagyságrendű a Magyarországon tartózkodási címre bejelentett, de valójában Nyugat-Európában dolgozó és élő harmadik országbeli állampolgárok száma. Ennek a módszertani vitának a megoldásától itt eltekintünk, de annyi kétségkívül megállapítható, hogy a Magyarországon tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok száma dinamikusan emelkedett az elmúlt nyolc évben annak ellenére, hogy a humanitárius okokból tartózkodók száma biztosan nem nőtt. Ez pedig visszaigazolja a tanulmány kiindulópontját: a növekvő számú külföldiek között növekszik a beilleszkedésre várók köre is. A menedékjogi eljárás radikális megváltoztatása ezt egyáltalán nem befolyásolta, és vélelmezhető, hogy középtávon a humanitárius védelemben vett személyek száma sem csökken nullára, bár valószínűleg a szimbolikus jelentőség ellenére a számuk a közeljövőben nem lesz társadalmi szinten jelentős.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy miért és mennyiben van szükség számukra integrációs politikára, illetve azt, hogy mennyiben segíti ezt elő a magyar állam.

³ A kézirat lezárását követően már tudható, hogy a kijelölt külképviseleteken benyújtható menedékjogi kérelem továbbra is akadályozza a menedékjoghoz való hozzáférést, így pedig feltehetően EU- és nemzetközijog-ellenesen tartja alacsonyan a menedékkérők számát.

⁴ Azért 2012-t használom bázis évként, mert a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 2011. január 1-jétől teszi lehetővé az egyszerűsített honosítást [4. § (3) bekezdés]). Ennek eredményeképpen nagyot csökkent a Magyarországon tartózkodó külföldiek száma, hiszen sok Magyarországon tartózkodó magyar etnikumú, de román, szerb, ukrán állampolgársággal rendelkező szerzett abban az évben magyar állampolgárságot. Persze ez a folyamat nem állt le. Összesen azóta több mint egymillió magyar etnikumú személy szerzett egyszerűsítve magyar állampolgárságot. (Orbán 2020: 161.)

⁵ Az amerikai kontinens számait a dél-amerikai államokból érkezők emelik, mert a KSH adataiból jól látszik, hogy az USA-ból érkezettek száma nem nőtt, feltehetőleg az itt tartózkodó kanadaiak száma pedig nem lenne képes ekkora emelkedést produkálni.



AZ INTEGRÁCIÓ MIBENLÉTÉRŐL

Az Európai Unió és az integráció

„[G]ondoskodni fogunk a maradásra jogosult személyek integrációjáról és arról, hogy érezék: az Unió szívesen látja őket. A jövő ígéretes lehetőségeket tartogat számukra, amelyeket szakértelmük, energiájuk és tehetségük révén ki is aknázhatnak” – mondta Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén elhangzott 2020-as évértékelő beszédében (Von der Leyen 2020). Ez a mondat a menekültekkel és egyéb módon humanitáriánus okból védelembe vettekkel kapcsolatban hangzott el, azonban az EU 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó integrációról és a befogadásról szóló cselekvési tervében (továbbiakban: cselekvési terv), már általános érvénnyel kerül említésre. Vonatkozik így a politikai ígéret minden az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra és azok lezármazottaira is (Európai Bizottság 2020).

Az EU szervei ebben a cselekvési tervben öt elvet és értéket határoznak meg, amelyeket átfogó módon kell alkalmazni az uniós politikákban: befogadás (inklúzió) mindenki számára; a szükségletekhez igazodó támogatások; a nemi (gender) és antidiszkriminációs prioritások alkalmazása; támogatás az integrációs folyamat minden szintjén, valamint az EU hozzáadott értékének maximalizálása a sokszereplős partnerségek segítségével (Európai Bizottság 2020: 5–8).

A jelen tanulmány szempontjából a leginkább releváns, hogy a mindenki számára szóló inklúziót várja el az Unió a tagállamoktól. Ez ráadásul nemcsak a migránsok, hanem a migráns háttérrel rendelkező személyek inklúziójára vonatkozóan is elvárásokat jelent, hiszen a cél a társadalmi kohézió minél stabilabb megteremtése (Európai Bizottság 2020: 5–6).

A dokumentum azt is kiemeli, hogy az integrációs törekvéseket az érintettek életének lehető legkorábbi időpontjában el kell kezdeni. Azaz, akár már az EU-ba beutazás előtt, de a belépéssel együtt mindenképpen. Ehhez az akcióterv olyan szektorális területeket jelöl ki beavatkozási pontként, mint az oktatás, a foglalkoztatás és képességfejlesztés, az egészségügy és a lakhatás (Európai Bizottság 2020: 8–14). Ráadásul az EU nemcsak azt szeretné, hogy a célcsoport passzív módon éljen az európai társadalomban, hanem az aktív társadalmi részvételüket is erősíteni kívánja (Európai Bizottság 2020: 20–21).

Az akcióterv céljai a „Projecting the net fiscal impact of immigration in the EU” című kutatáson alapulnak. Ennek legfontosabb megállapítása, hogy

„a bevándorlók befogadó országa munkaerőpiacára történő teljes integrációjának előmozdítását célzó politikák jelentős költségvetési nyereséget eredményezhetnek minden tagállam számára. Azonban az is fontos szempont, hogy a bevándorlás önmagában két okból nem lesz elegendő az európai jóléti államok fenntarthatóságának biztosításához. Először is, bár a legtöbb bevándorló még fiatal, a produktív éveiben érkezik, de az idő előrehaladtával ők is egyre inkább támaszkodnak majd az állami transzferekre. Másodsor, a migránsok az Unióban lakó teljes népességnek csak egy kicsi részét teszik ki, és továbbra is kisebbségben fognak maradni, minden lehetséges migrációs forgatókönyv szerint. Bár az integrált migráns munkaerő jelentősen hozzá tud járulni a



tagállami költségvetésekhez, az európai jóléti rendszerek fenntarthatóságának valódi kihívásait a folyamatosan idősödő európai népesség jelenti". (Belanger et al. 2020: 10)⁶

Ez azt jelenti, hogy az EU az ellenkező törekvések ellenére még mindig a közgazdaságtani, fiskális és demográfiai szempontokon alapuló modellezések alapján állítja össze a szakpolitikáit. Az így összeállított cselekvési terv keretében költik majd el a tagállamok annak a 22,7 milliárd eurónak (Európai Tanács 2020) egy részét, amit a hétéves EU-s költségvetés a migrációhoz és határmenedzsmenthez rendelt.

Nem lehet tehát kétség afelől, hogy az EU részéről egyértelmű a politikai szándék: a tagállamokban tartózkodó migráns háttérű személyeket integrálni kell.

A politikai kényszeren túl a humanitárius okokból védelemben vettekkel kapcsolatban bizonyos mértékben közösségi jogi kötöttségek is alkalmazandók a tagállamokban (Szabó 2019). Persze mind a teljes EU, mind Magyarország területén a tartózkodási engedéllyel vagy letelepedési engedéllyel rendelkező (nem humanitárius okból tartózkodó) harmadik országbeliek számának töredéke a menekültként, oltalmazottként, befogadottként, menedékesként (együtt: humanitárius okból védelemben vett) tartózkodók száma.⁷ Emiatt a menekültekre vonatkozó speciális jogi előírásokra külön nem tér ki a tanulmány, csak utal arra, hogy azok léteznek és kötik a tagállamokat.

Ide kapcsolódik, hogy egyéb, az integrációra vonatkozó nemzetközi jogi rendelkezések szintén csak a humanitárius okból tartózkodókkal kapcsolatban mutathatók ki (Szabó 2019), illetve azt is meg kell jegyezni, hogy az úgynevezett *soft law* kategóriába tartozó, azaz iránymutatásokat adó, orientáló, de jogi kötéserővel nem bíró nemzetközi dokumentumok közül az ENSZ Globális Migrációs és Globális Menekültügyi csomagjait lehetne vizsgálni. Ám ezeket Magyarország az ENSZ közgyűlésen leszavazta, így hatásosan politikai orientációként sem hivatkozható Magyarországon.⁸

Erre tekintettel kiemelhető, hogy az egyedüli, de igen jelentős politikai kényszer, amely a Magyarországon egyre emelkedő számban tartózkodó harmadik országbeliek integrációjára vonatkozik az EU irányából érkezik. Az is megállapítható, hogy ez a kényszer racionális, modellszerű alapokon áll és – ahogyan a következő pontban bemutatom – a magyar társadalomnak is érdeke lehet annak akceptálása.

⁶ Az eredeti angol nyelvű szöveg így hangzik „[...] policies aimed at promoting the full integration of immigrants into the labour markets of their host countries can generate considerable fiscal gains for all Member States. But they also suggest that immigration alone will not be sufficient for ensuring the sustainability of European welfare states for two main reasons. First, although most immigrants arrive while still young and productive, they will eventually age becoming more reliant on public transfers. Second, migrants represent only a minor fraction of the total population residing in the Union and will continue to be a minority under any plausible migration scenario. Although an integrated migrant workforce can contribute its fair share to the Member States public purses, the real challenges to the European welfare states sustainability are posed by the steadily ageing European population.”

⁷ Az Eurostat adatai szerint az EU-ban tartózkodó harmadik országbelieknek csak 9 százalékát teszik ki a „menekültek”, azaz a humanitárius okból tartózkodási engedéllyel rendelkezők. (Európai Bizottság 2019)

⁸ A migrációs csomagot 152 ENSZ tagállam támogatta és az USA, Magyarország, Izrael, Cseh Köztársaság, Lengyelország ellenezte. A menekültügyi csomagot 182 tagállam támogatta és csak az USA és Magyarország ellenezte. Lásd egyben: Stefano Fella (2019).



ÉRVEK AZ INTEGRÁCIÓ MELLETT

Nem csak jogi és külső politikai kényszerek indokolják az államok területén élő külföldi (harmadik országbeli) személyek integrációját. A közgazdaságtan viszonylag szilárdan érvel amellett, hogy a migráció fellendíti a gazdaságot, mert új vállalkozásokat és új munkahelyeket generál. Ezzel pedig nem csak a migráns személyek tőke-akkumulációját erősíti, hanem a helyieket is. Tipikus példa, amikor egy külföldi egy helybelitől bérel lakást vagy helyi termékeket vásárol, az ellenérték nyilván a helyi tőkéséknél marad.

Emellett a jellemzően fiatalabb migráns népesség javítja az aktív korú munkavállalók arányát a társadalmon belül. Ez pedig kifejezetten fontos a jellemzően öregedő európai társadalmak számára.

Kevésbé ismert hatás, de a migráns népesség a társadalmi hálózatokon keresztül élénkíti a nemzetközi tőkebefektetéseket és a nemzetközi kereskedelmet is. Ennek haszna is lecsapódik a befogadó országokban (Quak 2019).

Ezzel szemben vannak olyan magyarázatok, amelyek szerint az alacsony képzettséget igénylő munkakörökben a migrációnak bérleszorító hatása lehet. A közgazdaságtudomány jelenlegi állása szerint azonban ez a hatás két esetben érvényesülhet: az egyik, amikor újabban érkező külföldiek a kissé korábban érkezett külföldiekkel versengenek a munkaerőpiacon, leszorítva ezzel az utóbbiak bérét. A másik pedig, ha a munkaerőpiac nagyon rugalmatlan és nem képes új típusú foglalkoztatási formákkal és új típusú munkakörökkel reagálni a változásokra. (Peri 2014)

Nyilvánvalóan hasznos a politikai közösség számára, ha egy Magyarországon élő és dolgozó harmadik országbeli állampolgár megfelelő szinten integrálódik akkor is, ha hosszabb távon nem Magyarországon képzelel el az életét. Az integráció körében érdemes itt a magyar nyelv alapfokú ismeretére, a munkavállalói jogok ismeretére, a vállalkozási lehetőségeket és ennek jogszabályi környezetére, az egészségügyhöz való hozzáférés ismeretére, alapvető kulturális ismeretekre vagy magyar szociális kapcsolatokra gondolni. Az EU 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó, integrációról és a befogadásról szóló cselekvési tervéből az olvasható ki, hogy ezek egyaránt javítják a befogadó közösségek és a harmadik országbeli állampolgárok gazdasági és szociális helyzetét is (Európai Bizottság 2020: 15–17).

Persze nem jelenthető ki, hogy a közgazdasági érvek elég meggyőzőek egy politikai közösség számára. A homogenitás megőrzése, a hagyományokhoz, megszokásokhoz való ragaszkodás ugyanannyira erős érv lehet egy közösség számára, mint a gazdasági racionalitás. Ez olyan politikai vita, amelynek deliberációja a politikai közösség feladata, jelen tanulmány legfeljebb az érvek összegyűjtését kívánja segíteni. Azt viszont mindenképpen szeretné rögzíteni a tanulmány, hogy az Európai Unióból érkező előírások és orientáció mellett racionális gazdasági, társadalmi érvek is szólnak az integráció mellett.

LEÉPÍTETT MAGYAR INTEGRÁCIÓS RENDSZEREK ÉS NARRATÍVÁK

Magyarországon léteztek a menekültek és oltalmazottak számára biztosított integrációs rendszerek, de ezek 2015 és 2018 között leépültek. Ezzel párhuzamosan folyt egy intenzív idegenellenes politikai kommunikáció, amely a nemzetközi védelemben vett személyeken túl valószínűleg hatott a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedési esélyeire is. Az idegenelle-



nesség mindenestre történelmi magasságokba emelkedett Magyarországon (Szabó 2020a: 92–93).

Ezzel egy időben zajlott az érintett személyek integrációját segítő civil szervezetek kormányzati ostroma, aminek következtében azok elvesztették anyagi forrásaik egy jelentős részét. Az intézkedések egy átfogó restriktív politika és narratíva részei voltak. Meg kell említeni, hogy mindez ellentétes volt a kormány „Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozott Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról” szóló 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozatával. Az ugyanis részletes konstruktív tervet tartalmazott az integrációval kapcsolatos intézkedésekről (Szabó 2020a: 103–104).

Kiemelendő, hogy az Európai Parlament és a Tanács Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapja, a korábbi tervdokumentum alapján, a 2014–2020 közötti költségvetési időszakra már 3,137 milliárd euró forrást nyújtott a tagállamok számára. Ebből a pénzalapból valósíthattak meg 2015 júniusától, egészen az utolsó, 2016. szeptember 1-jén közzétett pályázati felhívásig az állami, egyházi és civil szervezetek is integrációs projekteket, ha sikeresen pályáztak. Ezt követően a felelős hatóság minden indoklás nélkül visszavonta a pályázatot (Szabó 2020a: 100–101).

Magyarországnak volt tehát egy integrációs rendszere, amely a nemzetközi védelembe vetekre vonatkozóan saját mechanizmusokat épített ki, a többi harmadik országbeli állampolgár tekintetében pedig a megfelelő EU-s alpból – nemzeti hozzájárulással kiegészített – integrációs projekteket finanszírozott és valósított meg. Ezeket a kormány 2015 és 2018 között felszámolta azzal párhuzamosan, hogy felépített egy idegenellenes narratívát.

A tanulmányban eddig hivatkozott jogi kötelezettségek már léteztek 2015 előtt is és természetesen a racionális érvek is ismertek voltak, a kormány 2015-től mégis határozott nemet mondott a harmadik országbelieket célzó integrációs célkitűzésekre.

Ez a határozott kormányzati elutasítás önmagában nem zárja ki, hogy integrációs intézkedések ne kerüljenek megvalósításra Magyarországon. Az itt élő külföldiek számának dinamikus emelkedése arra enged következtetni, hogy a téma kapcsán a kormányzat legfeljebb a kommunikációban következetes. Vagyis nem látja őket szívesen, de valamilyen beilleszkedési lehetőségeket mégis nyújt számukra, ha nem is migrációs, de gazdaság- és oktatáspolitikán keresztül biztosan. A következőben azt vizsgáljuk meg, hogy mennyiben játszhatnak ebben az integrációban szerepet a hazai települési önkormányzatok.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK LEHETŐSÉGEI AZ EU-BAN, JÓ PÉLDÁK

Önkormányzatok a cselekvési tervben

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 5. cikke szerint, a szubszidiaritás elvéből fakadóan, bármilyen az EU-ban felmerülő feladatot azon a szinten kell megoldani, ahol felmerült vagy ahhoz a szinthez a lehető legközelebb. Ebből következhet az is, hogy ha a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának kérdése helyi, területi önkormányzati szinten merül fel, és azon a szinten hatékonyan lehet kezelni, akkor a hatáskört is ott kell a megoldáshoz biztosítani.



A cselekvési terv – az Európai Önkormányzati Kartában is szereplő szubszidiaritás elvéből levezethetően – közvetlenül is több helyen utal arra, hogy nemcsak a tagállami kormányoknak, hanem a regionális és helyi szervek, Magyarországon a települési és Budapesten a kerületi önkormányzatok is tehetnek intézkedéseket a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának érdekében.

Már az elején leszögezi a dokumentum, hogy a tervezett beavatkozások megvalósítását olyan széleskörű egyeztetéseknek kell megelőznie, amelyben a helyi és regionális szervek is helyet kapnak (Európai Bizottság 2020: 8).

A lakhatási kérdésekkel kapcsolatban a cselekvési terv külön is kiemeli a helyi és regionális szervek szerepét, utalva arra, hogy ezeknek az inkluzív lakhatási politikák megvalósításában komoly szerepe lehet. Magyarországon, bár egyre kisebb és elhanyagoltabb az önkormányzati lakásállomány, de még mindig a települési önkormányzatok azok a szereplők, akik a maguk 105 ezres lakásállományával (Habitat 2020: 10) képesek valamennyire alakítani ezt a területet.

Azt kifejezetten helyi és regionális szinten látja megvalósíthatónak a dokumentum, hogy politikai párbeszéd, tapasztalatcsere-programok induljanak be a lehetséges partnerek között. A dokumentum a radikalizáció elleni küzdelemben külön szerepet szán a városoknak, ahogyan az inklúzióban és integrációban is. Ezért a cselekvési terv szerint a helyi szervezeteknek be kell vonniuk a helyi közösségeket az intézkedések mikéntjének tervezésébe. (Európai Bizottság 2020: 16)

A dokumentumban konkrétan megjelenik, hogy e tekintetben erősíteni szükséges a helyi és regionális szervek hozzáférését a 2021–2027-es EU-büdzsés alapjaihoz (Európai Bizottság 2020: 18–20).

A cselekvési tervben azt ígéri a Bizottság, hogy más partnerek mellett a helyi közösségekkel és önkormányzatokkal is szorosan együttműködik a végrehajtás során (Európai Bizottság 2020: 25). A dokumentum több helyen említi, hogy a korábban bemutatott célokra a migrációs és határmenedzsment alapon kívül a 2021–2027-es regionális fejlesztési alapról is lehet forrásokat felhasználni.

Nem férhet ahhoz kétség, hogy a következő költségvetési időszak harmadik országbeliek integrációját célzó tevékenységeinek tervezésében, végrehajtásában és értékelésében, a cselekvési terv alapján komoly szerep juthat az önkormányzatoknak. Megjegyzendő, hogy az előző költségvetési időszakban például Paks⁹ vagy a Fővárosi Önkormányzat Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei¹⁰ is tudtak fejlesztési pénzeket lehívni külföldiek integrációjához kapcsolódóan. A harmadik országbeli személyek integrációját célzó projektek tehát nem előzmény nélküliek a magyar települések vagy azok intézményei életében sem.

Hasonló előzmény a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) és a még Tarlós István vezette főváros által megpályázott és partnerségben megvalósított, a *Migránsok a városban: helyi integrációs szolgáltatások fejlesztése Budapesten* nevű projekt. Ennek célja a projekt ismertetője szerint, hogy „fejlessze a budapesti integrációs stratégia kidolgozásához és migrációs ügyfélpont működtetéséhez szükséges kapacitásokat a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának javítása érdekében”, továbbá, hogy „nemzetközi jó gyakorlatok megismertetésén és

⁹ Lásd: http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/Eredm%C3%A9ny%20honlapra_MMIA_2019_%C3%B6nk_ki%C3%ADr%C3%A1s.pdf

¹⁰ Lásd: http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_eredm%C3%A9ny_1kor.pdf



helyi integrációs akcióprogram elkészítésén keresztül csökkentse a Budapest Főváros Önkormányzat és a fővárosban élő, harmadik országbeli állampolgárok integrációjával foglalkozó szolgáltatók és szervezetek, a helyi integrációs stratégiakészítés és annak végrehajtása terén meglévő kapacitáshiányt”, végül pedig, hogy „fejlessze a Budapesten dolgozó szakértők és köz-tisztviselők azon kapacitásait, amelyek egy helyi integrációs stratégia kidolgozását és egy migrációs ügyfélpont felállítását és üzemeltetését fogják segíteni.”¹¹

Bár nem volt európai uniós forrás mögötte, de a 2014. január 1. és 2016. május 31. között Magyarországon működő menekültügyi integrációs rendszer biztosított olyan fővárosi önkormányzati szolgáltatásokat, amelyek az önkormányzatok területén élő menekültek integrációjának kérdéseire adtak szakmai, módszertani válaszokat. A zuglói Család- és Gyermekejélési Központ családsegítő szolgálata által létrehozott és fenntartott integrációs szakmai műhely ugyan nem minden Budapesten élő harmadik országbeli állampolgár integrációjához próbálta lefektetni a szakmai alapokat, csupán az akkori törvényi kereteknek megfelelően, a humanitárius okokból tartózkodó menekültek és oltalmazottak szociális, oktatási, lakhatási, munkaerőpiaci stb. problémáira kereste az adekvát szakmai válaszokat (Szabó 2016: 111), arra mégis rá tudott mutatni, hogy a települési önkormányzatok megfelelő intézményei képesek szakmai válaszokat adni a felmerülő kérdésekre.

Ezek a példák arra is rámutatnak, hogy az önkormányzati intézményrendszeren belül már van bizonyos szakmai tudás, amely ahhoz szükséges, hogy a harmadik országbeliek integrációját célzó szakmai tevékenység megalapozott és sikeres lehessen.

Összességében elmondható, hogy a cselekvési terv számít a települési önkormányzatokra, és a külföldiek önkormányzati szinten megvalósuló integrációjának vannak is szakmai előzményei Magyarországon.

Az Amszterdami Paktum, az uniós városfejlesztési munkaprogram és harmadik országbeliek integrációja

2016. május 30-án a városfejlesztési kérdések megvitatására összehívott informális miniszteri találkozón a résztvevők elfogadták az ún. Amszterdami Paktumot: ez lefekteti az uniós városfejlesztési menetrend alapelveit. Az uniós városfejlesztés egyik első kísérleti terepe éppen a migránsok társadalmi befogadása volt, a levegőminőség, a városi szegénység és a lakhatás mellett.¹² Nem véletlen, hogy éppen a migránsok, harmadik országbeliek befogadása, inklúziója az egyik leginkább város-specifikus téma az Unióban, hiszen a bevándorlás Európában elsősorban a nagyobb városokat érinti (Patuzzi 2020: 4).

A harmadik országbeli migránsok társadalmi befogadásához kapcsolódó partnerség alapjait egy olyan dokumentum fekteti le, amely társadalomtudományi alapokon részletezi ennek lehetséges és kívánatos területeit, módszereit is. Ennek részletes elemzése nem szükségszerű a tanulmány szempontjából, de azt lényeges rögzíteni, hogy a politikai deklarációkon túl már

¹¹ Migránsok a városban: helyi integrációs szolgáltatások fejlesztése Budapesten. <http://www.iom.hu/sites/default/files/untitled%20folder/skills2work%20prezik/IOM%20and%20Municipality%20of%20BP.pdf>

¹² Lásd a sajtóközleményt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_1924



létezik egy ide vonatkozó szakpolitikai szöveg- és tervdokumentum is. (Action Plan Partnership on Inclusion of migrants and refugees, é. n.)

Ha az Unió alapszerződéseiből nem lenne világos, hogy a szubszidiaritás elvét a tagállami városokra is vonatkoztatni kell, az Amszterdami Paktum ezt egyértelművé teszi (Amszterdami Paktum 2016: 1. bekezdés). A szöveg három olyan pillért nevez meg, amelyek kötődnek is az eddig tárgyaltakhoz. (i) A jobb szabályozás segíthet abban, hogy EU-s szinten is legyenek megfelelő részletezettségű normák a harmadik országbeliek integrációjáról is, az egyébként nagyrészt EU-jog által szabályozott tartózkodási szabályok mellett. (ii) A jobb finanszírozás segíthet a települési önkormányzatoknak abban, hogy uniós pénzből valósítsák meg az általuk és a politikai közösség által kívánatosnak, észszerűnek tartott integrációs programokat. Végül pedig, (iii) a jobb tudásanyag segíthet abban, hogy a mindezekre vonatkozó tudásokat és tapasztalatokat a városok és az érintett szakértők megosszák egymással. (Amszterdami Paktum 2016: 5 bekezdés) A prioritások között a paktum első helyen említi a migránsok és menekültek integrációját (Amszterdami Paktum 2016: 10.1. albekezdés).

A paktum keretében egyébként a partneri együttműködések kapják a legfontosabb szerepet, amelyben önkéntesen vehetnek részt a szereplők. A tagállamok megkerülhetetlen szerepe mellett a dokumentum a városok szerepét is kijelöli az együttműködések megvalósításában. (Amszterdami Paktum 2016: 16–34. bekezdések) Tehát a városok nem csak célpontjai, hanem aktív résztvevői a fejlesztéseknek és így a harmadik országbeliek integrációjának is.

Az Amszterdami Paktumhoz kapcsolódó első munkaprogram a migránsok és menekültek integrációját a következőképpen határozza meg:

„A cél, a beérkező EU-n kívüli migránsok és menekültek integrációjának kezelése és a helyi közösségek szándékán és kapacitásán alapulva, egyfajta keret nyújtása a befogadásukhoz. Ez magában foglalja a lakhatást, a kulturális integrációt, a közszolgáltatások nyújtását, a társadalmi inklúziót, az oktatási és munkaerőpiaci beavatkozásokat, a második és harmadik generációs bevándorlók esélyeinek javítását és a területi szegregáció problémáját.” (Amszterdami Paktum – Munkaprogram. 2.)

Az Amszterdami Paktum léte, a hozzá kapcsolódó munkaprogram céljai mutatják, hogy az EU-ban a városoknak önálló szerepe van, nemcsak a projektek végrehajtásában, hanem a városi területeken jelentkező problémák és ügyek napirenden tartásában és azok megoldásában. A Paktum elfogadásakor kifejezetten időszerű volt a migráns háttérű személyek inklúziójával a városok szintjén, a városok bevonásával foglalkozni. 2021-től, a fentebb vizsgált akcióterv szövegezése szerint ez nem lesz kevésbé időszerű.

A Paktum azonban nem csak politikai szándéknyilatkozat arra, hogy bizonyos aktuális és a városokat kifejezetten érintő témák napirenden tarthatóak legyenek, hanem egy olyan jogi dokumentum, amely lefekteti annak kereteit, hogyan lehet ezekben a témákban előrelépéseket elérni. A városok a Paktum értelmében ugyanis közvetlenül is kapcsolódnak az Európai Bizottsághoz, bár ennek nincsen jogi kötőereje, de politikailag annál lényegesebb, mert kereteket teremt a városok számára az érdekérvényesítéshez.

Janina Stürner és társai arra jutottak ezzel kapcsolatban, hogy ez az együttműködés és szervezettség sok területen új, széleskörű lehetőségeket nyithat meg az európai városok számára. (Stürner et al. 2020) Az akciótervvel egybeolvasva ez azt is jelentheti, hogy az érintett



városok új forrásokhoz, tudáshoz, kapcsolatokhoz juthatnak hozzá a harmadik országbeliek integrációjával kapcsolatban.

Érdemes kiemelni, hogy nemcsak politikailag, hanem szakpolitikailag is alátámasztható a városok/önkormányzatok szerepének felértékelése a harmadik országbeliek integrációjában, hiszen – ahogyan a következő alfejezetben is látható – a lokális kérdések mindig egyediek és helyben érdemes rájuk megoldásokat keresni (Putazzi 2020: 30–32). Ahogyan a fejezet elején rögzítettük, ez következik a szubszidiaritás elvéből is.

Mindezt Magyarországra nézve azt jelenti, hogy ha folytatódik a hazánkban élő harmadik országbeli állampolgárok számának lassú emelkedése vagy akár csak stagnálása és a kormányzat továbbra sem kíván hatékony lépéseket tenni az integrációjuk érdekében, akkor a városok, települési önkormányzatok tehetnek lépéseket annak érdekében, hogy ezt a feladatot magukra vállalják. A következőkben két európai példára fogunk röviden kitérni annak érdekében, hogy világos legyen: a megközelítések eltérőek lehetnek és sokféle integrációs modell képzelhető el, de érdemes a korábban mások által elkövetett hibákból tanulni.

Amszterdam és Rotterdam

Amszterdam és Rotterdam két olyan város, ahol a bevándorlók vagy migráns gyökerekkel rendelkezők aránya kifejezetten magas. A holland statisztikai hivatal 2020-ra vonatkozó adatai szerint Rotterdam 651 ezer lakójából 311 ezer, Amszterdam 873 ezer lakójából 485 ezer rendelkezik migrációs háttérrel. (CBS 2020) Nem csak emiatt érdemes ezeket a városokat vizsgálni, hanem azért is, mert a külföldiek, bevándorlók, harmadik országbeliek jelenléte itt évszázadokra tekint vissza. Ebből következően e települések nagy tapasztalattal rendelkeznek abban, hogyan érdemes ehhez a kérdéshez hozzányúlni (Entzinger 2019). Másfelől azért is érdemes e településeket mintául venni, mert az elmúlt évtizedekben új módon közelítették meg a bevándorló háttérű lakosok integrációjának kérdését. Ráadásul a két település modelljének különbözősége rámutat arra is, hogy nincsen egységes európai út. Csak jól átgondolt, és évtizedek tapasztalatait beépítő saját utak követhetők az integráció terén is.

Rotterdam korábban a biztonságot és az ún. *law and order* megközelítést helyezte előtérbe. Amszterdam ezzel szemben évtizedek óta inkább arra törekszik, hogy a város integrációs politikája keretében minél inkább bevonja a területén élő bevándorlókat egyénként és csoportként. Az integráció kérdését Amszterdam városa leginkább a multikulturalizmus szellemében közelíti meg.

Rotterdam jellemzően a múltban is arra törekedett, hogy megelőzze a migrációs háttérrel rendelkezők szegregációját a városban. Emellett folyamatosan és konzisztens módon szakmai támogatást nyújtott a város a bevándorlók saját szerveződéseinek (Entzinger 2019: 185). 2003-ban a város hivatalos közleménye ezt így fogalmazta meg: „[a] *szociális integráció jelentősen hozzájárul a társadalmi kohézióhoz, amely pedig előfeltétele a társadalmi folyamatok ellenőrzés alatt tartásának, valamint a szubjektív és objektív biztonságérzetnek. A biztonság és a szociális integráció kéz a kézben járnak*” (idézi: Scholten – Ostaijen 2014: 9). Rotterdam ennek a megközelítésnek köszönhetően olyan integrációs politikákat alakított ki, amely a városba újonnan érkezőket arra ösztönözte, hogy a város korábbi lakosságához adaptálódjanak és a meglévő, általános normákat tegyék magukévá.



Ezzel szemben Amszterdam másik utat választott. A multikulturalizmus jegyében a város sokszínűségére tette a hangsúlyt, és e köré építette ki az integrációs politikáit is. Nem a bevándorló szervezetek szakmai támogatását preferálta, hanem az általános, a mindenkire – így a bevándorló háttérű személyekre is – kiterjedő társadalmi részvételt és emancipációt. Mindenkit egyformán, megkülönböztetés nélkül kívántak bevonni a városban élők gondjainak megoldásába. Az így megteremtett diskurzus arra a kérdésre fókuszált, hogyan lehet a városban élő különböző etnikai háttérű személyek, csoportok közötti különbségeket meghaladni. Érdemes megjegyezni, hogy ezt a megközelítést Amszterdam 2002-t követően fokozatosan felülbírálta (Scholten – Ostajien 2014: 13–15).

Közös mégis e városokban, hogy az integrációs politikák sokáig az újonnan érkezők minél teljesebb bevonására törekedtek. Ez az idea időközben mindkét település számára meghaladtá vált. Már nem ez a lényeges, hanem sokkal inkább az, hogy olyan gazdasági, munkaerőpiaci, oktatási, lakhatási és közbiztonsági szakpolitikák működjenek, amelyek mindenki számára átélhetővé tegyék a városok életébe történő bevonódást. Amszterdam ezt még mindig inkább a sokszínű szomszédságon keresztül szeretné érvényesíteni, Rotterdam pedig a bevándorlók saját szervezeteinek elismerésén keresztül.

Az is közös e városokban, hogy egyre inkább összpontosítanak a rövidebb távon tartózkodó külföldiekre is, akik nem is feltétlenül szeretnék túl szorosan kapcsolódni a városhoz, de az ottléjük alatt mégis szükséges, hogy tudjanak a városban normakövető életet élni (Entzinger 2019: 186).

Ezek a tanulságok fontosak lehetnek Budapest vagy más hazai város számára is. Az egyetemi városokban tartózkodó külföldi diákok, az építkezéseken vagy más helyszíneken dolgozó ukrán, szerb vendégmunkások nem biztos, hogy szeretnék a város szövetének szerves részévé válni, de fontos lehet, hogy a felmerülő ügyeik intézésében ne érje őket hátrány a származásuk miatt, hiszen csak így tudnak bekapcsolódni az adott város szokásainak megfelelő ügymenetbe. Számos olyan helyzet van, amiben az önkormányzat sokat tehet ezért: például a szociális alapszolgáltatások ne csak magyar nyelven legyenek elérhetőek, hogy megfelelő tervek, helyszínek, programok alakuljanak ki a helyi kultúra közvetítésére (rotterdami modell) vagy a kultúrák közötti párbeszédre (amszterdami modell).

Szétfeszítené a tanulmány kereteit az, hogy részletesen áttekintsük: az integráció mit jelent az önkormányzati hatáskörben lévő feladatokhoz kapcsolódóan, hiszen függ az adott település hagyományaitól és a település politikai közösségétől is, hogy melyik modellt vagy esetleg milyen egyéb utat kíván az adott település követni. Az biztos, hogy érdemes olyan városok sikereit és kudarcait figyelembe venni, amelyek több évtizednyi integrációs tapasztalattal rendelkeznek és az EU szabályai és politikái keretein belül mozognak.

A hazai városoknál az említett mozgásteret kell tekintetbe venni. Amszterdam vagy Rotterdam talán Budapest számára lehet példa azzal az eltéréssel, hogy a holland városokban jóval nagyobb a bevándorló háttérrel rendelkezők aránya.¹³ A magyar egyetemi városok és a multinacionális termelésbe bekapcsolódott ipari központok (Debrecen, Pécs, Szeged, Győr

¹³ Érdekes tény, hogy a két holland város etnikai arányai nagyjából az 1880-as évek Budapestjének felelnek meg. Akkor Budapesten a körülbelül 50 százalék magyar anyanyelvű lakosság mellett németek és szlovákok éltek jelentős számban, valamint szerbek, horvátok, románok és egyéb európai etnikumú emberek kisebb számban.



stb.) szintén fontos helyszínei lehetnek a harmadik országbeliek megfelelő mélységű integrációjának (Gauci 2020).

Az persze a legtöbb európai városhoz képest csökkenti a mozgásteret, hogy a kormányzat centralizációs törekvései következtében az integrációhoz kapcsolódó egyik legfontosabb feladatot, az oktatást, valamint fontos hatósági jogköröket és anyagi erőforrásokat már nem a városok uralják. (Kákai – Vétő 2019) A maradék mozgástérben azonban EU-s források segítségével még lehet szerepük az önkormányzatoknak a külföldiek integrációjában.

ÖSSZEZÉS

A tanulmány bemutatta, hogy a kormányzati narratíva ellenére nincsen éles törés a Magyarországon tartózkodó harmadik országbeliek létszámának alakulásában. A humanitárius alapon tartózkodók száma ugyan csökkent a kevesebb érkező következtében, de az így élők száma eleve töredéke volt csak a nem humanitárius alapon tartózkodó harmadik országbeliek számának, így ez nem volt képes változtatni a dinamikán. Kommunikációs törés természetesen volt, de ez az itt élő harmadik országbeliek számának emelkedését nem módosította.

Az érintettek integrációjára vonatkozó törekvést viszont felszámolta a jogalkotó. Ezzel létrehozott egy olyan légüres teret, amelyet az Európai Unió dokumentumai alapján az önkormányzatok részben kitölthetnek. Ehhez háttérrel nyújtanak e szempontból fontos uniós dokumentumok: az Amszterdami Paktum és az EU 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó integrációról és a befogadásról szóló cselekvési terv. Másfelől ezt segítheti, hogy magyar önkormányzatoknak már van megelőző intézményes tapasztalata a harmadik országbeliek integrációjában.

Két holland példa segítségével az is látható, hogy az integrációs törekvések nem egydimenziósak, hanem lehetnek nagyon is heterogének, az adott város történelmi múltjához és a megoldandó kérdésekhez igazodóak.

Két fontos kérdés további kutatásokat igényel. Az egyik ilyen kérdés, hogy lehet-e a 2020-as évek elején Magyarországon harmadik országbeliek integrációja mellett meggyőzően érvelni. Az ezzel kapcsolatos nehézségek nyilvánvalóak. Ráadásul széleskörű szakirodalom ismerteti a letelepedést támogató integráció lokális szintű társadalmi veszélyeit is, de ennek kérdése távol esik a tanulmány vizsgáldásától.

A másik vizsgálendő kérdés, hogy melyik városnak milyen integrációs feladatai lehetnek, figyelemmel a települések változó hatáskörére és eszközeire, helyi politikájára. Az erre adható válasz elmaradásának, a terjedelmi kereteken túl, az az oka, hogy nem lehet általánosságban megadni. Csak a helyi jellegzetességek, az aktuális munkaerőpiaci, felsőoktatási trendek és az adott település politikai közösségének szándékai alapján lehet az integrációról és annak mi-kéntjéről döntést hozni.

A tanulmány következtetése mégis az, hogy van olyan szakpolitikai mező, amelybe az önkormányzatok beléphetnek. Egyrészt adott egy társadalmi feladat, amelynek ellátása mellett szólnak racionális érvek, másrészt az EU politikai szándéka és az általa biztosított finanszírozás ezt segíti. Hogy lesz-e olyan magyar önkormányzat, amelyik ebbe a mezőbe be akar lépni, az a fenti kérdésekre adott válaszoktól függ.



IRODALOM

- Action Plan Partnership on Inclusion of migrants and refugees (é. n.). https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_inclusion_of_migrants_and_refugees.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Amszterdami Paktum 2016. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Amszterdami Paktum – Munkaprogram az EU városfejlesztési tervéhez (é. n.). https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/urban-agenda-working-programme.pdf
- Belanger, A. – Christl, M. – Conte, A. – Mazza, J. – Narazani, E. (2020): Projecting the net fiscal impact of immigration in the EU. Publications Office of the European Union: Luxembourg. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121937/fiscal_impact_report_final_online.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- CBS (2020): Statline adatbázis. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37713/table?fromstatweb> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Entzinger, H. (2019): A Tale of Two Cities: Rotterdam, Amsterdam and Their Immigrants. In: Scholten, P. – Crul, M. – van de Laar, P. (eds.): Coming to Terms with Superdiversity. Springer Open. https://doi.org/10.1007/978-3-319-96041-8_9
- Európai Bizottság (2019): Snapshot of immigrants in European society. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Európai Bizottság (2020): Communication from The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Action Plan on Integration and Inclusion 2021–2027. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Európai Tanács (2020): Multiannual financial framework for 2021–2027 adopted. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- EUROSTAT (2020a): All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resvalid/default/table?lang=en (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- EUROSTAT (2020b): First instance decisions on applications by citizenship, age and sex – quarterly data (rounded). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydcfstq/default/table?lang=en (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Fella, S. (2019): The United Nations Global Compact for Migration. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8459/> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Gauci, J.-P. (2020): Integration of migrants in middle and small cities and in rural areas in Europe. <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/d28ace91-85d2-11ea-bf12-01aa75ed71a1> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)



- Habitat for Humanity (2020): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020. https://habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2020/wp-content/uploads/sites/9/2020/10/hfh_h_lakhatasi_jelentes_2020.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Hárs Á. (2020): Elvándorlás, visszavándorlás, bevándorlás Jelenségek és munkaerő-piaci hatások. In: Kolosi T. – Szelényi I. – Tóth István Gy. (szerk.): Társadalmi Riport 2020. Budapest: TÁRKI.
- Kákai L. – Vétő B. (2019): Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. Politikatudományi Szemle, XXVIII. évf., 1. szám: 17–41. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17>
- Kováts A. (2013): Bevándorlók integrációja Magyarországon korábbi kutatások adatai alapján. In: Kováts A. (szerk.): Bevándorlás és integráció – Magyarországi adatok, európai indikátorok. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet.
- Központi Statisztikai Hivatal (2020): Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok földrészek, országok és nemek szerint, január 1. (1995–). https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wvnv001b.html (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Nagy B. (2012): A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Nagy B. (2020a): Magyarország bírái előtt – Menekültügyek az Emberi Jogok Európai Bíróságán, az Európai Unió Bíróságán és más fórumokon. Állam- és Jogtudomány, LX. évf., 4: 120–134.
- Nagy B. (2020b): A – pyrrhic? – victory concerning detention in transit zones and procedural rights: FMS & FMZ and the legislation adopted by Hungary in its wake. <http://eumigrationlawblog.eu/a-pyrrhic-victory-concerning-detention-in-transit-zones-and-procedural-rights-fms-fmz-and-the-legislation-adopted-by-hungary-in-its-wake/> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Orbán B. (2020): A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye. Budapest: Mathias Corvinus Collegium.
- Örkény A. – Székelyi M. (2010): Hat migráns csoport összehasonlító elemzése. In: Örkény A. – Székelyi M. (szerk.): Az idegen Magyarország – Bevándorlók társadalmi integrációja. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- Patuzzi, L. (2020): European Cities on the Front Line – New and emerging governance models for migrant inclusion. <https://admin4all.eu/wp-content/uploads/2020/05/European-Cities-on-the-Front-Line.pdf> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Peri, G. (2014): Do immigrant workers depress the wages of native workers? IZA, World of Labour. <https://wol.iza.org/uploads/articles/42/pdfs/do-immigrant-workers-depress-the-wages-of-native-workers.pdf> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.) <https://doi.org/10.15185/izawol.42>
- Quak, Evert-jan (2019): The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d41b51e40f0b60a85e75468/571_Economic_Impacts_International_Migration_Host_Countries.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)



- Scholten, P. W. A. – van Ostaijen, M. (2014): Policy populism? Political populism and migrant integration policies in Rotterdam and Amsterdam. In: *Comparative European Politics*, vol. 12. 680–699. DOI: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.26>
- Stürner, J. – Heimann, C. – Bendel, P. – Schammann, H. (2020): ‘When Mayors make Migration Policy’: What role for cities in EU migration and integration policymaking? https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Mayors_make_migration.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Szabó A. (2016): A menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabályváltozásokról. *Fundamentum*, 20(2–4): 107–112.
- Szabó A. (2019): Quo Vadis Integration Policy? In: Majtényi B. – Gianfranco T. (eds.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary. Influence of International and EU Law on Domestic Actions*. G. Giappichelli Editore.
- Szabó A. (2020a): A menekültek integrációjának ellehetetlenítése Magyarországon 2015–2018 között. *Állam- és Jogtudomány*, LX. évf., 4: 88–104.
- Szabó A. (2020b): Az Európai Unió Bíróságának döntése a tranzitónában lévő személyekre vonatkozó magyar szabályokról. *Jogesetek Magyarázata*, XI. évf., 3–4: 63–73.
- Szabó A. (2020c): Így vált Magyarország bevándorló országgá az elmúlt négy évben. <https://qubit.hu/2020/11/30/igy-valt-magyarorszag-bevandorloorszagga-az-elmult-4-evben> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Tóth J. (é. n.): Migrációs jogi környezet Magyarországon. <http://www.matud.iif.hu/2013/03/02.htm> (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)
- Tóth J. (2020): Szerkesztői előszó. *Korszakhatáron, avagy búcsú a menedékjogtól*. *Állam- és Jogtudomány*, LX. évf., 4: 3–10.
- Von der Leyen, U. (2020): Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_1655 (Utolsó letöltés: 2021. 07. 01.)