

Kutatási Jelentés 1. Magyarország

ASSESS

Sérülékeny bevándorló
csoportok – nők, gyermekek és
emberkereskedelem
áldozatainak – integrációja

Közpolitikai Tanulmányok Központja
Közép-európai Egyetem



Co-funded by the European Union





TÁMOGATÁS

Jelen publikáció az *Assessing Integration Measures for Vulnerable Migrant Groups (ASSESS)* elnevezésű projekt keretében készült, melyet az Európai Bizottság migrációüggyel és uniós belügyekkel foglalkozó főigazgatósága támogatott. A projekt 2013. november és 2015. május között zajlott.

A PROJEKTRŐL

E kutatási jelentés az *ASSESS – Sérülékeny migráns csoportok integrációjának mérése* – elnevezésű kutatási projekt keretében készült, melynek célja a sérülékeny bevándorló csoportok integrációjának feltérképezése tíz európai uniós országban. A projekt három célcsoportja a migráns nők, gyermekek és emberkereskedelem áldozatai voltak. A projekt három célt tűzött ki: egyrészt, hogy az EU tagországokra érvényes egységes módszereket dolgozzon ki az integráció monitorozására e három sérülékeny csoport esetében; másrészt, hogy felmérje az integrációs politikák/ intézkedések sikerességét a már említett sérülékeny csoportok esetében; harmadrészt, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a sérülékeny bevándorló csoportok sikerebb integrációjára vonatkozóan. Az alábbi kutatási jelentés a kutatás első részéhez kapcsolódik. A projektben tíz ország vett részt: Ausztria, Belgium, Bulgária, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Málta, Olaszország, Spanyolország és Szlovákia. A projekt honlapján az összes ország hasonló jelentése, valamint az országokat összehasonlító elemzés is megtalálható: <http://www.assess-migrantintegration.eu/partners.html>.

A SZERZŐKRŐL

Messing Vera, PhD, a Közép – európai Egyetem Közpolitikai Tanulmányok Központjának kutatója, valamint a MTA Társadalomkutató Központjának főmunkatársa. Az elmúlt két évtizedben a társadalmi kirekesztés és integráció, a társadalmi egyenlőtlenségek és az etnicitás összefüggéseinek témakörében folytatott kutatásokat, különös tekintettel olyan közpolitikai területekre, mint az oktatás, munkaerőpiac, lakhatás vagy a média. Szociológiából szerzett doktori fokozatot 2000-ben.

Árendás Zsuzsanna, PhD, a Közép – európai Egyetem Közpolitikai Tanulmányok Központjának kutatója. A magyarországi bevándorlók beilleszkedésének kérdésével az utóbbi tíz évben foglalkozik. A korábbi projektek keretében a migráns gyerekek iskolai integrációját, illetve a migránsok tárgyi világát és ezen keresztül, kulturális integrációját kutatta.

Jelen kutatási jelentés kizárólag a szerzők véleményét tartalmazza, mely nem esik feltétlenül egybe a Közpolitikai Tanulmányok Központjának, a Közép – európai Egyetem vagy az Európai Bizottság álláspontjával. Jelen szöveg csakis saját kutatásokhoz tölthető le. A szöveg bármely más célból való reprodukciójához, elektronikus vagy hard copy formában, a szerzők hozzájárulása szükséges. A szöveg idézése, hivatkozása esetén a szerzők teljes nevére, a címre, a kutatási projektre, a kiadás évére, valamint a kiadóra hivatkozni kell.

CENTER FOR POLICY STUDIES

CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY

Nádor utca 9.

H–1051 Budapest, Hungary

<http://cps.ceu.edu>

Sérülékeny bevándorló csoportok – nők, gyermekek és
emberkereskedelem áldozatainak – integrációja

A monitorozás kérdései és lehetőségei Magyarországon

Messing Vera
Árendás Zsuzsanna
Zentai Violetta megjegyzéseivel

2014. június

Köszönetnyilvánítás

Szeretnénk köszönetet mondani mindazoknak, akik segítettek kutatásunkban és e jelentés megszületéséhez értékes hozzászólásaikkal járultak hozzá. Köszönetet mondunk Kovács Andrásnak, az MTA TK Kisebbségkutató Intézete, valamint a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület igazgatójának, Várhalmi Zoltánnak, az ICCR munkatársának, Örkény Antalnak, az ELTE – TÁTK oktatójának, Melegh Attilának és a KSH Népeségtudományi Kutatóintézet migrációval foglalkozó csapatának. Szeretnénk ezúton is megköszönni a BM munkatársainak, hogy munkánkat információkkal és konzultációs lehetőségekkel segítették. Hálásak vagyunk az általunk megkeresett civil szervezetek – a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, az Artemisszió Alapítvány, a Jövőkerék Egyesület, az IOM – Hungary – munkatársainak is, akik megosztották velünk tapasztalataikat, továbbá az általunk megkeresett bevándorló szülőknek, gyerekeknek és nőknek. Szeretnénk továbbá megköszönni kollegáinknak, Kőszegi Viktóriának a projekt koordinátoraként végzett kiváló munkáját.

Vezetői összefoglaló

- Magyarország az Európai Unióhoz és a schengeni zónához történt csatlakozását követően sem vált migrációs célországgá. A migráns népesség aránya európai összehasonlításban, hazánkban rendkívül alacsony (2%). A harmadik országbeli migránsok jelentős hányada határon túli magyar (ukrajnai és szerbiai).
- Magyarország migrációs szakpolitikája kettős mércét alkalmaz. Erős preferenciát fogalmaz meg a határon túli (Szlovákia, Románia, Ukrajna, Szerbia és Horvátországból érkező), etnikailag magyar bevándorlók irányában, számukra könnyített állampolgársági eljárást biztosít. Ugyanakkor Európában egyedülállóan szigorú feltételeket szab a harmadik országbeli, etnikailag nem magyar bevándorlók érkezése és letelepedése kapcsán.
- Kormányzati szinten a migráns integráció marginális közpolitikai kérdésként jelentkezik; az EU által elvárt intézkedéseken túl nem tapasztalható különösebb politikai elkötelezettség e terület iránt. A szabályozás és közpolitikai keretrendszer nagy vonalakban megfelel az EU elvárásainak, és ezáltal elérhetővé váltak az ország számára a területre dedikált EU-s források. Ugyanakkor a kutatásunk során azt tapasztaltuk, hogy a migráns integráció nem szervesült, ez a terület nem képezi részét egyetlen szektorális szakpolitikának sem (például az oktatásügyben, az egészségügyben, vagy a munkaügy területén).
- A migráns integráció nagyrészt projekt-alapú hazánkban; mivel az állam az integrációval kapcsolatos intézményi feladatok jelentős részét civil szervezetekhez delegálja, az erre szánt pénzügyi (EU-s) források egy részét pályázatok útján osztja szét. A civil szektor néhány szervezete mára rendkívül sok tapasztalatot és szaktudást halmozott fel. Ugyanakkor, jelentős akadémiai tudás is összegyűlt e témában, a kutatók és civilek gyakran szorosan együttműködnek a migráció kutatás és aktivizmus területén.
- Az integráció mérése a szakpolitikák szintjén – EU-s összehasonlításban – a MIPEX keretei között történik, viszont egyelőre hiányzik az integráció megvalósulásának szisztematikus monitorozása. A 2014-ben érvénybe lépett Migrációs Stratégia explicit módon megfogalmazott célja a migránsok integrációjának rendszeres monitorozása, ám ez egyelőre nem valósult meg. Mindazt, amit az integráció mechanizmusairól, állapotáról tudni lehet, azt leginkább tudományos kutatások eredményeiből ismerjük. A kutatók által készített felmérések általában magas színvonalú információkat szolgáltatnak a bevándorlók integrációjáról, viszont ezek semmiképp sem tekinthetők „monitoring”-tevékenységnek.
- Az integráció monitorozásának három szintje különíthető el:
 - A szakpolitikák mérését az EU összehasonlító szakpolitikai indikátorrendszere, a MIPEX teszi elérhetővé.
 - Országos szinten a Migrációs Stratégiában a bevándorlók integrációjának eredményeit követő monitoring rendszer csak a tervek szintjén létezik. A pályázatokat kezelő Belügyminisztérium ugyanakkor rendszeresen monitorozza a migráns integrációval kapcsolatos projekteket, ám ez a tevékenység jobbra kimerül a projektek formális és pénzügyi ellenőrzésében, tartalmi értékelés általában nem történik.
 - A civil szervezeteknél a monitorozás két típusa létezik, méghozzá kettős céllal: (1) a projektek a pályázatot kiíró, finanszírozó szervezet számára készítenek rendszeres jelentéseket, amelyek nagyrészt a projekt pénzügyi részleteiről, valamint a vállalt célok teljesítéséről számolnak be; (2) néhány civil szervezet ugyanakkor egy-egy projekt kapcsán saját, hosszútávú küldetésének megfelelően, a további működés javításának céljából készít értékelést. A források hiányában az ilyen tevékenység jellemzően nem szisztematikus.

- A migráció folyamatairól és migránsok integrációjáról két típusú forrásból meríthetünk adatokat: egyrészt olyan adminisztratív adatbázisokból, melyeket különböző állami szervek gyűjtenek (BÁH, KSH, minisztériumok, rendőrség), másrészt a célzott tudományos kutatások jelentik a bevándorlókkal kapcsolatos információk gazdag forrását. Az adminisztratív adatok erősen fragmentáltak, és az adott intézmény logikáját tükrözik, ráadásul nem publikusak, gyakorlatilag nem hozzáférhetőek integrációs indikátorok készítésére.

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	V
Rövidítések jegyzéke.....	VIII
Bevezető.....	1
I. rész – Bevándorlás és integráció Magyarországon, általános áttekintés	3
I.1. Migrációs kontextus Magyarországon	3
I.1.1. Jogi kontextus	3
I.1.2. Bevándorlási trendek	4
I.2. Integráció Magyarországon.....	7
I.2.1. Az integráció definíciója a törvényekben, valamint a szakpolitikákban és a gyakorlat szintjén	7
I.2.2. A szakpolitikai dokumentumok forrásai	8
I.2.3. Szektorális szakpolitikák és az integráció gyakorlata.....	9
I.3. Integrációs Keret	10
I.3.1. Állami aktorok	10
I.3.2. Civil aktorok	11
I.3.3. A kísérő nélküli kiskorúak integrációjának intézményes keretei	11
I.4. A sérülékenység definíciója a bevándorlásra vonatkozó törvénykezésben	12
II. rész – A bevándorlók integrációjának monitorozása és értékelése	12
II.1. Általános információk a monitorozásról/ Értékelés.....	12
II.1.1. A szakpolitikai és szabályozó környezet monitorozása	13
II.1.2. Bevándorlók integrációjának monitorozása állami szinten	14
II.1.3. A bevándorlók integrációjáról szóló tudományos kutatások.....	14
II.1.4. Civil szervezetek.....	16
II.2. Indikátorok használata a bevándorlók integrációjának monitorozásakor.....	18
II.3. Adatgyűjtési mechanizmusok	20
II.4. Az Európai Normák hatásai	22
II.5. Az értékelések hatása.....	22
III. rész – Következtetések és Ajánlások	23
Következtetések.....	23
Ajánlások.....	23
Referenciák.....	25
Mellékletek.....	27
1. sz. melléklet – A jelentéshez használt interjúk és dokumentumok listája.....	27
Interjúlista.....	27
Dokumentumok listája	27
2. sz. melléklet – Összesítő táblázatok	29

Rövidítések jegyzéke

BÁH	Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
ICCR	The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences
KINY	Központi Idegenrendészeti Nyilvántartás
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
LFS	Labour Force Survey
NFSZ	Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics (az Eurostat által kifejlesztve)
TÁRKI	TÁRKI Társadalomkutató Intézet
TEGYESZ	Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat
TGS	Társadalmi-gazdasági státusz

Bevezető

Jelen kutatási jelentés az *Assessing Measures for Vulnerable Migrant Groups (ASSESS)* – *Sérülékeny migráns csoportok integrációjának mérése* – elnevezésű kutatási projekt keretében készült, melynek célja három sérülékeny migráns csoport – harmadik országbeli nők, gyerekek, és emberkereskedelem áldozatai – integrációjának és utóbbi monitorozási gyakorlatainak megismerése és értékelése. E kutatási jelentés a kutatás első szakaszában íródott, azzal a céllal, hogy áttekintse a létező monitorozási gyakorlatokat, valamint a bevándorlókról és bevándorlók integrációjáról szóló jogi és közpolitikai dokumentumokat, valamint a rendelkezésre álló információkat. A kutatási jelentés – a tíz országot lefedő összehasonlító – vizsgálat szempontjai mentén kialakított, meglehetősen merev struktúrát követ, ebből következik, hogy néhol a magyar viszonyokban kevésbé releváns szempontokat is tartalmaz.

Magyarországon nem létezik a bevándorlók integrációjára vonatkozóan szisztematikus monitorozási gyakorlat, kivéve az Európai Unió tagállamaira kiterjedő szakpolitikai indexet, a MIPEX-et. Annak ellenére, hogy a migráns integráció monitorozására kifejezett a kormányzati szándék (Migrációs Stratégia), a rendszeres értékelés 2015 elejéig csak tervezet formában létezett. Magyarországon a migráns integráció mérésének elhanyagolása több okból adódik: egyrészt a magyarországi migráns populáció rendkívül alacsony számából, a migráns populáció általában jó gazdasági-társadalmi pozíciójából, valamint az állami aktorok azon felfogásából, mely szerint a migráns integráció kérdése inszignifikáns, azaz nem jelent valós társadalmi kihívást.

Kutatásunk során úgy döntöttünk, hogy a monitorozási gyakorlatok, valamint az integrációs indikátorok hiányának visszaigazolása helyett megpróbálunk olyan információkra fókuszálni, amelyek ugyan formailag nem nevezhetőek monitorozásban használt indikátoroknak, de úgy gondoljuk, hogy jó forrását jelentik a magyarországi bevándorlók helyzetéről rendelkezésre álló tudásunknak: igyekeztünk áttekinteni a szakpolitikák és a programértékelések terén született adatokat és adatgyűjtési mechanizmusokat, bemutatni ezek előnyeit és hiányosságait. Megkíséreltük a hivatalos adatforrások mellett bemutatni a tudományos kutatások széles kínálatát is. Annak ellenére döntöttünk így, hogy tisztában vagyunk azzal, hogy a tudományos kutatások nem tekinthetők monitorozási gyakorlatoknak, viszont magukban hordozzák annak lehetőségét, hogy eredményeikkel ösztönözzék a jövőbeli állami és kormányzati értékeli rendszerek kidolgozását, miközben a harmadik országbeli migránsokra vonatkozóan elsődleges információforrásként is szolgálnak.

E kutatási jelentés elkészítése során áttekintettük a rendelkezésre álló szakpolitikai dokumentumokat¹ (Migrációs Stratégia, Emberkereskedelem Elleni Stratégia, valamint egyes szektorális szakpolitikák), valamint a tudományos szakirodalmat. Több, mint húsz interjút készítettünk 2014 tavaszán: hat interjút állami és kormányzati tisztviselőkkel, akik valamiképpen kapcsolódnak a migráció és migráns integráció kérdésköréhez, valamint azon hatóságokkal, akikhez a három sérülékeny csoport (nők, gyerekek, emberkereskedelem áldozatai) köthetők. Tíz interjút készült olyan civil szervezet képviselőivel, akik migránsokkal, illetve a migráns integrációhoz és emberkereskedelem elleni küzdelemhez kötődő projekteken dolgoznak. Öt interjút készítettünk olyan kutatókkal, akik a migráció, migráns integráció, valamint migráns adatharmonizáció területén kutatnak. Jelen kutatási jelentés ezen adatforrások elemzését tartalmazza.

Magyarország példájának részletes elemzésével arra törekedtünk, hogy olyan indikátorok készítéséhez járjunk hozzá, melyek jól jellemzik egyes sérülékeny bevándorló csoportok integrációját.

¹ A dokumentumok és interjúk teljes listája az 1. sz. mellékletben található.

A jelentés szerkezete a projekt logikáját és az országok közötti összehasonlíthatóság követelményét követi: első része azt a jogi és szakpolitikai kontextust tekinti át, mely meghatározó szereppel bír a bevándorlás és bevándorlók integrációja terén, valamint figyelembe veszi a legfontosabb migrációs statisztikákat és trendeket. A jelentés második része az integráció monitorozását tárgyalja (vagy éppen annak hiányát), az alkalmazott indikátorokat, valamint a legfontosabb akadémiai kutatások és civil tevékenységeket összegzi, továbbá bemutatja a legfontosabb adatforrásokat és azok hiányosságait. A harmadik rész a rendszer erősségeit és gyengeségeit összegzi, valamint a monitorozási gyakorlatok kifejlesztésének lehetőségeit gondolja végig.

I. rész – Bevándorlás és integráció Magyarországon, általános áttekintés

I.1. Migrációs kontextus Magyarországon

I.1.1. Jogi kontextus

A bevándorlás és integráció jogi kontextusát a Harmadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról szóló törvény (2007/2)², valamint a Menedékjogról szóló törvény (2007/800)³ teremtette meg.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény meghatározza az ideiglenes és hosszútávú tartózkodás feltételeit, az országba történő belépés és távozás szabályait, a kitoloncolás, deportálás körülményeit, érvényesítésének szabályait, valamint a harmadik országbeli migránsok ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. A törvény előírja a harmadik országbeliek különböző regisztrációs kötelezettségeit (lakhely, születés, iskolázás), valamint a regisztráció folyamatát. A törvény definiálja a „hontalan” kategóriát is, valamint az e státusszal járó ellátmányokat. A Menekültügyi törvény három kategóriát határoz meg: menekültstátuszt kérelmezőket, nemzetközi védelem alatt állókat, valamint elismert menekülteket. Meghatározza e három kategória elismerési feltételeit, valamint az azokkal járó juttatásokat. A törvény 6/A bekezdése foglalkozik a menekültek és menedékkérelmezők integrációjának kérdésével.

A jogi szabályozások nagyon kevésbé tükrözik a haza bevándorlási helyzet sokszínűségét (Tóth 2013). Azok főként hatósági szemléletűek, a külföldiek hazánkba való belépését és az országban való mozgását ellenőrzésével foglalkoznak. Ugyanakkor, a bevándorlók legbefolyásosabb és/ vagy legnépesebb csoportjára (vállalkozók, munkavállalók, illetve diákok) vonatkozó jogi szabályozások nagyon általánosak és hiányosak, és különösen elnagyolt a magyarországi integrációjuk elősegítésére vonatkozóan. A legalapvetőbb szabályozások e tekintetben (gyermeknevelési támogatások, szociális juttatások, oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésük) meglehetősen pontatlanok. Az egyes szakpolitikai területek főbb törvényi szabályozásaiban csupán néhány mondatban szerepelnek utalások e népességcsoportra vonatkozóan.

A bevándorlókat érintő jogi szabályozások annak alapján kategorizálhatóak, hogy e népesség mely részét célozzák meg (Tóth 2013 alapján):

- (1) *Valamennyi, nem magyar állampolgárra vonatkoznak.* Az Alkotmány bizonyos rendelkezésein kívül, melyek megtiltják a tömeges kitoloncolást és menedékjogot biztosítanak egyes csoportoknak, az Egyenlő Bánásmódról szóló Törvény (2003), valamint a Büntető Törvénykönyv (2012) illegális munkavállalásról és az embercsempészetéről szóló szabályozásai, valamint az Állampolgársági Törvény (1993), állampolgárság megszerzésének szabályait rögzítő rendelkezései tartoznak e kategóriába.
- (2) *Szabad mozgás jogával rendelkező állampolgárok (EU állampolgárok)* Az ide tartozó szabályozások főként az EU-s állampolgárok szabad belépésre és regisztrációjára vonatkoznak, és kevés relevanciával bírnak a külföldiek társadalmi juttatásokhoz való hozzáférését illetően (oktatás, egészségügyi ellátás). Nem esik szó például olyan fordítói szolgálatról, mely a külföldiek ügyintézését segítené, vagy a magyar, mint idegen nyelv oktatásához való hozzáférésről, vagy a magyartól eltérő egyéb adminisztrációs nyelv használatának bevezetéséről.

² http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700002.TV

³ <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A0700080.TV>

- (3) *Harmadik országbeliek.* Ide sorolják a menedékkérőket, a harmadik országbeli munkavállalókat és vállalkozókat, diákokat és az illegális bevándorlókat; utóbbiakra vonatkozóan a törvényhozás nagyrészt a belépésükre és itt tartózkodásuk ellenőrzésére vonatkozik (2007/II. törvény). Komoly kritika éri például a hiányos okmányokkal Magyarországra érkező külföldiek fogvatartásának gyakorlatát - az érintetteket egy éves előzetes letartóztatásba helyezhetik, még hozzá olyan körülmények között, melyek sokszor a börtönbeli körülményeknél is rosszabbak.
- (4) *Határon túli magyarok, akik a környező országok valamelyikének állampolgárai.* Az Alkotmány 6. § (3) leszögezi, hogy az állam felelősséget vállal a határon túli magyarok iránt, bárhol is éljenek a világban. 2010 óta a határon túli magyarok gyorsított eljárásban kérelmezhetnek állampolgárságot Magyarországon, mely eljárást tovább könnyítették 2013 óta. Hozzávetőlegesen 200 000 fő szerez úgy magyar állampolgárságot évente (95%-uk határon túli magyar), hogy nem él az ország területén és nem itt fizet adót, miközben bevándorlók ezrei 10 vagy akár 15 évet várnak rá, hogy állampolgárságot kapjanak.

A 2003-ban elfogadásra került Egyenlő Bánásmód törvény⁴ általános szabályokat határoz meg az egyenlő bánásmódról, mely a törvényhozás valamennyi területén és a szakpolitikákban alkalmazandó. A törvény az EU-s törvényhozással való harmonizáció céljából született, és tartalmában tovább lép a 2000/43/EC elvein, melyek egyenlő bánásmódot garantálnak 19 sajátosságra vonatkozóan (többek között rassz, bőrszín, etnicitás, nemzetiség, nemzeti kisebbségi háttér, vallás és származási nyelv tekintetében). A törvény az általános szabályozásokon túl külön figyelmet fordít a főbb szakpolitikai területeknek, úgy mint foglalkoztatás, oktatás, társadalombiztosítás, egészségügy, lakhatás és kereskedelem. A törvény meghatározza az egyes állami aktorok, közöttük az ombudsman, az Egyenlő Bánásmód Hivatala, valamint az Igazságügyi Minisztérium jogosultságait és mozgásterét.

1.1.2. Bevándorlási trendek⁵

A BÁH oldalán publikált adatok szerint⁶, 2013 végén 38 505 fő rendelkezett bevándorlási engedéllyel és 33 585 tartózkodás engedéllyel⁷ és összesen 221 604 külföldi személy rendelkezett valamilyen tartózkodási jogalappal (mint pl. regisztrációs igazolás, letelepedési engedély, nemzeti letelepedési engedély, magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja). A külföldiek a hazai lakosság 2,2%-át alkotják, így elmondható, hogy a bevándorlás sokkal kevésbé fajsúlyos kérdés, mint más EU-s tagországokban. A BÁH adatai szerint, a harmadik országbeli bevándorlók egyharmada a környező országból – Ukrajnából és Szerbiából - érkező határon túli magyar.

Magyarország nem vált bevándorlási célországgá az Európai Unió, illetve a Schengeni Zónához való csatlakozást követően. Továbbra is inkább egy olyan tranzitország, mely a kelet-nyugati migrációs útvonalak mentén fekszik. Az 1989-es politikai-társadalmi változásokkal járó nehézségek nyomán Magyarország nem vált olyan vonzó célországgá, ahová bevándorlók előszeretettel és nagy számban érkeznének. A magyar nyelv dominálta közélet, a xenofóbiára és nacionalizmusra vonatkozó országos mutatók magas értéke ugyancsak a bevándorló külföldiek hosszútávú maradása ellen szólnak. A magyar állam bevándorlás politikájából adódóan, mely az etnikailag magyar bevándorlókat preferálja, valamint az említett társadalmi-gazdasági okok miatt, a hazánkba bevándorlók meghatározó része határon túli magyar.

⁴ 2003/125 Törvény az Egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről.

⁵ A jelentés ezen alfejezetét a 2014 végén íródott angol nyelvű változathoz képest frissítettük, ezért a két verzió nem egyezik.

⁶ www.bmbah.hu

⁷ Ez alatt az állandó tartózkodási kártyával rendelkezők, az ideiglenes letelepedési engedéllyel, valamint a nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkezők értendők.

Románia 2007-es Európai Unió csatlakozását követően, a harmadik országbeli bevándorlók száma a korábbi harmadára csökkent, mivel a legnagyobb kibocsájtó ország, Románia 2007 óta nem számít „harmadik országnak”.

Az 1. táblázat a tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli bevándorlók arányát illetve számát mutatja származási országok szerinti lebontásban, a legnagyobb migráns csoportokra vonatkozóan.

1. Táblázat: Tartózkodási engedélyek állampolgárság, ill. főbb származási országok szerint (2012)

Állampolgárság	%	Számokban
kínai	17,22	6 891
ukrán	8,64	3 459
szerb	4,34	1 738
iráni	4,23	1 715
vietnámi	3,54	1 416
egyéb nemzetiségű	36,25	14 500

Forrás: BÁH, Statisztikák, 2012. december 31.

A harmadik országbeli bevándorlók legnagyobb csoportját a kínaiak, ukránok, szerbek (utóbbiak közül döntően magyar nemzetiségűek), irániak, valamint vietnámiak alkotják. A többi országból érkező bevándorló csoport meglehetősen kicsiny számú.

A BÁH a menedékkérők számára vonatkozó adatokat is közöl. Ezek tanulsága szerint a menedékkérellemmel a magyar hatóságokhoz forduló emberek száma ugrásszerűen megnövekedett: míg 2012 első tíz hónapjában mindössze 1 677 személy nyújtott be menekültkérelmet, 2013-ban már 18 900 ilyen kérelem volt, 2014-ben 42 777-re nőtt e szám. (BÁH, 2014. dec. 31). 2013-ban menedékkérelmért folyamodók 65,8%-a nem európai származású volt, míg 2014-re jelentősen megemelkedett a koszovói menekültek aránya (50,5%). Állampolgárság szerinti bontásban mindez a 2. táblázatban látható:

2. Táblázat: Menedékkérelmet benyújtók származási ország szerint (2013 és 2014)

Állampolgárság	2013	Összes kérelem %-ban	2014	Összes kérelem %-ban	Változás	Változás %-ban
koszovói	6 212	32,87	21 453	50,15	15 241	245,35
afgán	2 328	12,32	8 796	20,56	6 468	277,84
szíriai	977	5,17	6 857	16,03	5 880	601,84
palesztin	224	1,19	875	2,05	651	290,63
iraki	63	0,33	497	1,16	434	688,89
pakisztáni	3 081	16,30	401	0,94	-2 680	-86,98
iráni	61	0,32	268	0,63	207	339,34
nigériai	455	2,41	257	0,60	-198	-43,52
bangladesi	679	3,59	252	0,59	-427	-62,89
kubai	32	0,17	209	0,49	177	553,13
egyéb	4 788	25,33	2 912	6,81	-1 876	-39,18
összesen	18 900	100,00	42 777	100,00	23 877	126,33

Forrás: BÁH, 2014. dec. 31.

A megítélt menekült jellegű státuszok száma igen alacsony: 1 561 személy kapott menekült-státuszt 2013-ban, 683 főt nyilváníttak oltalmazottnak, 151 főt ideiglenes védelemben részesítettek.⁸

A tartózkodás jogalapja szerint, a külföldiek 34,1%-a kapott tartózkodási engedélyt munkavállalás céljából, 32,7%-uk tanulmányok céljából tartózkodott Magyarországon, és 14,9% családdegyesítés kapcsán kapott tartózkodási engedélyt. A munkavállalás céljából megítélt tartózkodási engedélyek tovább bonthatóak származási ország/ állampolgárság alapján.

3. Táblázat: Tartózkodás engedélyek munkavállalás alapján, származási ország szerinti bontásban (2012)

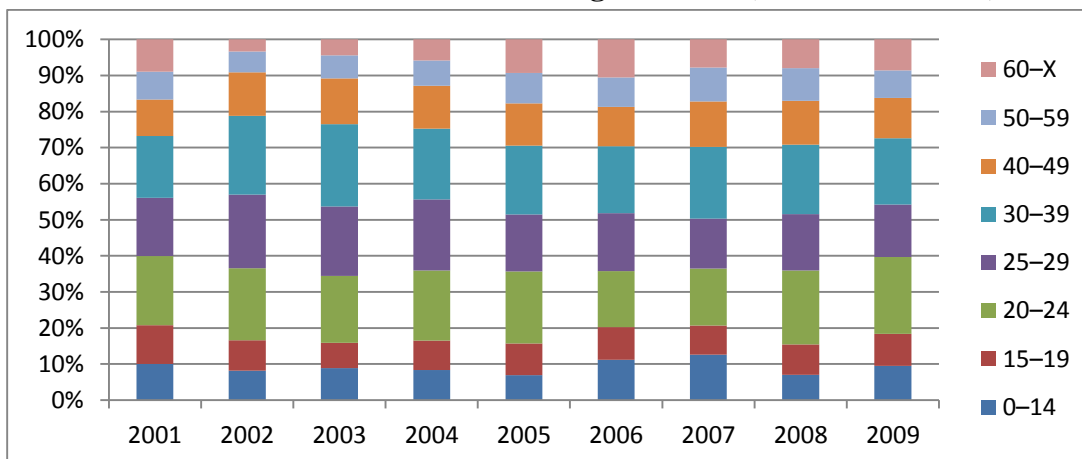
Állampolgárság	Az összes kiadott engedély %-a
kínai	31,4
ukrán	8,1
vietnámi	6,9
szerb	6,5
indiai	4,1

Forrás: BÁH, 2012.

A BÁH publikált statisztikák nem tartalmaznak információkat életkor, illetve nem szerinti bontásban a kiadott tartózkodási engedélyekre vonatkozóan.⁹

A KSH népszámlálási adatai viszont közlik a nemek szerinti bontást: e szerint a bevándorlók 57%-a férfi.

1. Grafikon: Bevándorlók kor szerinti megoszlásban (2001-2009 között)



Forrás: KSH

Az életkor szerinti bontás alapján elmondható, hogy a bevándorlók viszonylag fiatalok (70%-uk 49 év alatti), ugyanakkor viszonylag kevés a gyerek: csupán 10%-uk 15 év alatti. Összefoglalva kijelenthetjük, hogy a magyarországi bevándorlók korstruktúrája nagyon

⁸ BÁH, 2013-as flow adatok.

⁹ Az adatok itt érhetőek el: http://www.ksh.hu/nemzvand09_tablak.

kedvező a magyar társadalom egészéhez viszonyítva: elsősorban fiatal, munkaképes korú népességről beszélhetünk.

I.2. Integráció Magyarországon

I.2.1. Az integráció definíciója a törvényekben, valamint a szakpolitikákban és a gyakorlat szintjén

Az állami aktókkal készített interjúinkból kiderült, hogy az integrációra vonatkozó jogi és szakpolitikai szabályozásokat nem tartják kiemelten fontos területnek, mivel nagyon kevés az olyan bevándorló, akinek intenzív támogatásra van szüksége. A harmadik országbeli bevándorlók nagyjából harmada határon túli magyar, többségük rövid időn belül magyar állampolgárságot szerez. Az EU-s állampolgárookra nem tekintenek bevándorlókként, legalábbis, ami a hosszútávú társadalmi integrációjukat illeti. A menedékkérők minimális szintű szolgáltatásban részesülnek, éppen csak a nemzetközi megállapodásokban elvárt feltételek teljesítését célozzák az állami aktorok; ők elkülönített intézményekben kerülnek elhelyezésre (menekültszállásokon). Az eddigiekből világos, hogy a korábban megnevezettek körén túl kevesen vannak azon bevándorlók, akik tényleges társadalmi integrációra szorulnak, legalábbis az állami aktorok meglátása szerint. Ebből adódóan, az állam nem lép fel proaktívan ezen a területen, inkább kiszervezi a feladatot néhány civil szervezetnek.

A harmadik országbeliek belépéséről és tartózkodásáról szóló törvényben, és az ehhez kapcsolódó dokumentumokban nincs pontos definíciója az „integrációnak” vagy a „befogadásnak”.

A bevándorlás kérdését lefedő legrészletesebb szakpolitikai dokumentum a Migrációs Stratégia.¹⁰ A dokumentum elsősorban hatósági szemléletű; foglalkozik a határok őrzésének és a bevándorlás menedzsmentjének kérdésével, az illegális migráció elleni lépésekkel, valamint a nemzetközi védelem, és csak egyetlen fejezetben tárgyalja az integráció és monitorozás kérdését. A stratégia meglehetősen haladó szemlélettel határozza meg az integráció fogalmát, mikor leszögezi, hogy az „integrációt” kétirányú folyamatként értelmezi, mely során a többségi társadalom elősegíti a bevándorlók beilleszkedését, a migránsok pedig elfogadják és tiszteletben tartják az ország törvényeit és értékeit, tolerálják azokat, még ha szemben is állnak saját tradícióikkal. „Integrációról” az individuum és a befogadó közösség közti interakció eredményeként beszél a dokumentum, a hangsúlyt pedig az együttélésre, a közös tevékenységekre és egymás megbecsülésére, a kölcsönös kommunikációra helyezi. Ugyanakkor a dokumentum az integrációs lépések kapcsán csaknem kizárólag menekültek és kísérő nélkül kiskorúak kapcsán beszél; azaz más migráns csoportok integrációjáról nem szól.

A *gyakorlatban* az állami aktorok „az integráció” kérdéséről a Stratégiával megegyező módon szólnak. A bevándorlók integrációjára nem tekintenek kulcsfontosságú kérdésként, és mindenki számára egyértelmű, hogy a bevándorlók többsége határon túli magyar, akik nem igényelnek különösebb integrációs támogatást. Az interjúk során az is kiderült, hogy más migránsok esetében (vagyis az etnikai értelemben nem-magyar bevándorlók esetében) a bevándorlást és letelepedést szabályozó feltételek rendkívül szigorúak, különösen, hogy az érintettek munkahellyel illetve stabil jövedelemmel, valamint biztos lakhatással¹¹ kell rendelkeznie. A letelepedést kérelmezőnek bizonyítania kell lakhatási feltételei meglétét, valamint pontos jövedelmét, ugyanakkor nincsenek átlátható feltételei annak, mi számít „elegendő”

¹⁰ Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum.

¹¹

http://www.bevandorlas.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=45&Itemid=385&lang=hu#

jövedelemnek, vagy megfelelő szállásnak, azaz mindezek megítélése a kérelmet elbíráló hivatalnokra van bízva. A jelentkezőnek bizonyítani kell, hogy egészségügyi biztosítással rendelkezik (vagy olyan jövedelemmel, mely a biztosítási összegnek megfelel); továbbá, ideiglenes letelepedési engedéllyel vagy tartózkodási engedéllyel, valamint bizonyítania kell, hogy a kérelem benyújtását megelőzően legalább három évig Magyarországon élt, illetve családtagként legalább egy évig. Az előbbi szigorú feltételekből adódóan a legális bevándorlók többnyire magas státusszal rendelkeznek, és azt tartják róluk, hogy integrációjukhoz nem igényelnek különösebb segítséget.

A Stratégia nem foglalkozik a sikeres integrációval, viszont főbb megállapításaiból lehet erre vonatkozóan következtetni. Az integrációt kétirányú folyamatként kezeli, mely a többségi társadalom befogadó készségére és a migránsok integrációs szándékára egyaránt épít. Tehát feltételezhetően akkor sikeres az integráció, ha a társadalom idegenellenes attitűdjei átfordulnak egy a „külföldiek” irányába befogadóbb magatartás irányába, valamint ha a migránsokat ténylegesen befogadják többségi társadalomba. Ugyanakkor, a Stratégia integrációról szóló része az integráció egyes, az állam által garantált szakterületeire fókuszál, úgy mint a munkavállalásra, a családi támogatások rendszerére, valamint az egészségügyi juttatásokra. A befogadó társadalomról viszont csupán egy rövid paragrafusban esik szó, ami arról szól, hogy az állam küzdeni kíván a bevándorlókkal szemben intolerancia ellen. A Stratégiában szerepel az interkulturális programok kifejlesztésének szükségessége (azzal a céllal, hogy a közoktatást a bevándorlókkal szemben is befogadóbbá tegyék), a harmadik országbeli középiskolás diákok segítése, hogy megtalálják majd helyüket a magyar munkaerőpiacon, a menekültek szállással való ellátása, a harmadik országbeliek politikai aktivitásának növelése, és általában, a többségi társadalom tagjainak érzékenyítése.

A Belügyminisztériumban készült interjúk alapján az körvonalazódik, hogy az integrációs feladatok meghatározása a jogegyenlőség alapvetéséből indul ki, ugyanakkor az állam nem tekinti feladatának azon járulékos támogatások biztosítását, melyek által a bevándorlók ténylegesen egyenlő esélyekkel indulhatnak a társadalmi versenyben. Érdekesség még, hogy az állami szakértők a Stratégiával egybehangzóan, a migráns integráció átfogó, univerzális kereteinek hiányát hangsúlyozzák. *„Magyarországon még hiányzik az az intézményi struktúra, mely képes lenne koordinálni és mérni az integráció mértékét”* (Migrációs Stratégia, 70. o.)

Az EU Integrációs Alapjának finanszírozásából működtetett projektek egy jelentős része a migránsok integrációját célozza meg, miközben az állam célja az egyenlő jogok biztosítása és a migránsoknak a társadalmi főáram felé való terelése. A civilekkel készült interjúk arról tanúskodnak, hogy ők az integrációról komplexebb szemléletben gondolkodnak, és egyszerre igyekeznek közelíteni a bevándorló közösségek felé, valamint a többségi társadalom irányába. Számos projekt a két fél együttes bevonásával zajlik, jellemzően a közoktatásban a leginkább aktívak. Ezek során igyekeznek az oktatás összes résztvevőjét bevonni (tanárokat, igazgatókat) a bevándorló gyerekeket, többségi gyerekeket és a szülőket is. Ugyanakkor látni kell, hogy ezek egyedi, meghatározott időszakra szóló kezdeményezések, és a magyar közoktatás rendszere nem felkészült a nem-magyar hátterű migráns gyerekek fogadására.

1.2.2. A szakpolitikai dokumentumok forrásai

A Migrációs Stratégia az EU integrációra vonatkozó közös alapelveire épül, és foglalkozik szinte valamennyi, az EU alapidokumentumában felsorolt kérdéssel. Ugyanez vonatkozik az Emberkereskedelem Elleni Stratégiára is, ami ugyancsak az uniós alapelveken nyugszik. Bevezetőjében felsorolja mindazon EU-s dokumentumokat, melyeket Magyarországra vonatkozóan alkalmazni szándékozik.¹² A továbbiakban nem foglalkozunk az Emberkereskedelem Elleni Stratégiával, mivel az szinte kizárólag a Magyarországról kiáramló

¹² EU Irányelv, 2011/36/EU; az EU Emberkereskedelem Elleni Stratégiája, melyet 2012 júniusában mutattak be

emberkereskedelem áldozataira vonatkozik; a Magyarországra érkező emberkereskedelem elleni áldozatok integrációját csak felületesen érinti.

1.2.3. Szektorális szakpolitikák és az integráció gyakorlata

Az integráció kérdését a Migrációs Stratégia hivatott tárgyalni, amely úgynevezett „mainstreaming” személetet követ, vagyis úgy rendelkezik, hogy a nagyobb szakpolitikai területek érintsék a migránsok integrációjának oda vonatkozó kérdéseit. Ugyanakkor, a szakpolitikai dokumentumokat elemezve – például a közoktatási dokumentumokban, a munkaerő piaci, egészségügyi, és gyermekvédelmi szakpolitikákban – úgy tapasztaltuk, hogy ez a szempont kevésbé, vagy egyáltalán nem jelenik meg bennük. Példaként tudjuk említeni a közoktatást: a Közoktatási Törvény például csak annyiban foglalkozik a migráns gyerekekkel, amennyiben meghatározza azok körét, akikre a kötelező oktatás kiterjed (valamennyi migráns gyermek, beleértve a menekülteket is); a gyermekellátásra vonatkozó törvény a bevándorló gyerekeket a célcsoport felsorolása kapcsán említi; a Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia pedig leszögezi, hogy a bevándorló gyerekeket és menekült gyerekeket nem tekinti célcsoportjának.¹³ (lásd a 2. Mellékletet, benne az egyes szakpolitikai területeket felsoroló táblával).

Terepkutatásunk és a civilekkel készített interjúk azt igazolták vissza, hogy a bevándorlók integrációjára Magyarországon nem tekintenek fontos területként az állami aktorok, és ennek megfelelően a migránsok az állami rendszerekben kevés segítségben részesülnek. Amennyiben egy bevándorló legálisan tartózkodik az országban, közszolgáltatásokra ugyan jogosult – többek között egészségügyi ellátásra, oktatásra, és egyéb társadalmi szolgáltatásokra – ugyanakkor a közintézmények munkatársai nincsenek felkészülve a bevándorlók fogadására. Az iskolák például kötelesek felvenni a körzetükbe tartozó bevándorló gyerekeket, a tanárok viszont nagyrészt nincsenek felkészülve a magyarul nem vagy rosszul beszélő migráns gyerekek oktatására, az iskoláknak nincsenek olyan kidolgozott pedagógiai módszerei, melyek alkalmasak lennének a migrációs traumák kezelésére, vagy egyszerűen az eltérő kulturális háttérrel rendelkező gyerekek integrációjára. A tanároknak nincsenek megfelelő eszközei a szülőkkel, a családokkal való kommunikációs akadályok leküzdésére. Az oktatásért felelős minisztériumban készült interjúból az derült ki, hogy a mindennapi gyakorlat az, hogy a gyerekeket alacsonyabb osztályba sorolják, hogy ilyen módon tanuljanak meg magyarul (Feischmidt and Nyíri 2006). A magyar, mint idegen nyelv oktatásának hiánya az iskolákban talán az egyik legkomolyabb hiányosság.¹⁴ A munka világában pedig az a migráns felnőtt, aki a magyar munkaerőpiacon szeretne boldogulni, komoly nehézségekkel szembesül, mivel a munkahelyek többségén a magyar nyelv magasszintű tudása alapfeltétel. Ugyanakkor, ingyenes magyar nyelvi órák rendszeresen csak az elismert menekültek számára biztosított. A többi migráns számára vagy a sporadikus, projekt alapon működtetett tanfolyamok, vagy a fizetős nyelviskolák kínálnak magyar nyelvórákat, általában igen borsos áron. Mindez annak ellenére van így, hogy a Migrációs Stratégia is leszögezi, hogy a magyar nyelv megfelelő szintű ismerete az integráció alapkövetelménye Magyarországon, hiszen a lakosság nagy része nem beszél más idegen nyelven.

A gyermekek integrációjának több területét érdemes megemlíteni. Egyrészt külön ki kell térnünk a kísérő nélküli kiskorúak (KNK) ügyére. Egy közelmúltbeli szabályozás szerint, a kísérő nélküli kiskorúakat a gyermekvédelmi rendszer fogadja, erre a célra fenntartott gyermekvédelmi intézményekben. Két ilyen jellegű otthonlétezik Magyarországon (Fóton és Hódmezővásárhelyen). Ezekben az intézményekben elhelyezett gyermekek, de jure,

¹³ Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2012-2020). KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkár 2011.

<http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>

¹⁴ M. Feischmidt and P. Nyíri (eds), Nem kívánt gyermekek? Külföldi gyerekek magyar iskolákban [Undesired children? Foreign children in the Hungarian education system]. Budapest: MTA KI, 2006

iskolalátogatásra jogosultak, sőt kötelezettek, de facto azonban, az iskolalátogatásuk nem, vagy csak nehezen megoldott.¹⁵ A Gyermekvédelmi Szakszolgálat képviselőjével készült interjú alapján tudjuk, hogy a KNK számára hivatalos gyám kerül kinevezésre, aki mellé tolmácsot a hatóság nem tud biztosítani. Így a gyakorlatban a gyermekkel nem tud a gyám kommunikálni, sem érdekeit, jogi képviselőjét megfelelően ellátni.

Az emberkereskedelem létező, bár a statisztikák szerint nem jelentős, probléma Magyarországon. Ugyanakkor a BM illetékesével készült interjú egyértelművé tette, hogy a látencia hatalmas ezen a téren, a statisztikai adatok még csak becslésnek sem alkalmasak a probléma nagyságát és jellegét tekintve. (Vidra et al 2015) A kérdést szabályozó szakpolitikai dokumentum az Emberkereskedelem Elleni Stratégia. A felelős kormányzati szerv e témakörben is a Belügyminisztérium. Az emberkereskedelem gyanúját a rendőrség regisztrálja és megpróbálja az érintettet arra ösztönözni, hogy működjön együtt a hatóságokkal az eset feltárása érdekében. Az adatgyűjtésben és az integrációban a hatóságokon túl számos más szervezet is részt vesz, közöttük a Magyar Baptista Segélyszervezet, a budapesti Gyermekvédelmi és Módszertani Szolgálat, valamint a KÉK segély vonal.

A szakpolitikai dokumentumok, valamint az interjúk alapján az derült ki, hogy az „emberkereskedelem áldozata” megnevezés alatt elsősorban azokat a magyar áldozatokat értik, akiket emberkereskedők kivisznek az országból külföldön történő kizsákmányolás céljából. Amikor pedig integrációról esik szó, a szakemberek az ő reintegrációjukról, magyarországi visszailleszkedésükről beszélnek. Az interjúk során a szakértők azt is elmondták, hogy az emberkereskedelem áldozatai között nagyon kevés a harmadik országbeli állampolgár (történetesen egy esetről lehet tudni a tavalyi évből). Emberkereskedelemre többnyire az EU-n belül kerül sor, jellemzően Magyarországról és más új tagországokból a régi EU-tagországok irányába. A szakemberek azt is elmondták, hogy jellemzően romákat érintő problémáról van szó, akik az EU-n belül esnek emberkereskedelem áldozatává. Harmadik országokból Magyarországra érkező esetek alig léteznek.

I.3. Integrációs Keret

I.3.1. Állami aktorok

Két típusú szereplője van a magyarországi bevándorló-integrációnak: az állam (pontosabban a Belügyminisztérium, azon belül is a Támogatások Koordinációs Főosztálya, az Európai Együttműködési Főosztály, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH)), valamint a civil szervezetek. A Minisztériumban készült interjúkból világossá vált, hogy az állami aktorok elsősorban jogszabály előkészítő, valamint felügyeleti szervként tekintenek magukra. Ők alkotják a legfontosabb stratégiai dokumentumokat, készítik elő, illetve véleményezik a migrációval kapcsolatos jogszabályokat és osztják el az EU migráns integrációra költendő támogatásait. A magyar állam általában nem finanszíroz saját forrásból integrációs programot, hanem szinte teljes mértékben külső forrásokra, azaz az Európai Unióra hagyatkozik e téren. Az állam az integrációs programok kivitelezésével jellemzően külső aktorokat – civil szervezeteket – bíz meg, akik az évek során jelentős tapasztalatra, szakmai ismeretre tettek szert e téren.

Ugyanakkor nincsenek külön, a bevándorlókat megcélzó állami programok, projektek, és a szektorális szakpolitikákat – oktatáspolitikai, foglalkoztatáspolitikai, egészségügyi és családpolitika – szabályozó dokumentumokban sem utalnak arra, hogy azok feladatukként tekintenének a migráns integrációra. A terület iránti közömbösséget a hazai bevándorló

¹⁵ A főtí intézmény igazgatója a vele készült interjúban elmondta, hogy a helybeli iskolák nem fogadják a gyerekeket, ezért Budapestre járnak be a Than Károly Középsikolába, ahol első évben egy nyelvi évet abszolválnak, majd ezt követően besorolják őket a normal osztályokba. Sokan munka mellett dolgoznak, ezért (is) a gyerekek az esti tagozat óráit látogatják.

népesség kis számával indokolják az állami szereplők, illetve azzal, hogy az egyes szakpolitikai területek nem érzik a migráns-kérdés „súlyát”, illetve annak igényét, hogy a bevándorlókkal kapcsolatosan felmerülő kérdésekre válaszleléseket, megoldásokat kellene találniuk. Az egyik szaktárcánál készített interjúban a minisztérium munkatársa elmondta, hogy napi szinten a társadalmi integráció sokkal fajsúlyosabb problémáival kell megbirkózniuk (például a roma gyerekek integrációja során), ezzel is mintegy eltávolítva a bevándorló gyerekek integrációjának kérdését.

1.3.2. Civil aktorok

A bevándorlók integrációjának egyik főszereplője hazánkban a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, mely számos oktatásügyi, migránsokat segítő programot menedzsel (kifejezetten a bevándorló gyerekeket megcélzó oktatási programokat, valamint a többségi gyerekeket és a tanárokat érzékenyítő programokat egyaránt). Ezek a programok többnyire az Európai Integrációs Alap, illetve az EU Menekültügyi Alapjának finanszírozásában zajlanak. Az Artemisszió Alapítvány a terület másik fontos szereplője, főként interkulturális programokra specializálódott. Tevékenységük fő területe az interkulturális nevelés; egy nemrégiben megvalósult programjukban harmadik országbeli nők személyiségfejlesztésével foglalkoztak, különféle tréningeket biztosítva számukra. A Jövőkerék Alapítvány hasonló jellegű projektet valósított meg, melynek kifejezett célja a harmadik országbeli nők munkaerőpiaci integrációjának elősegítése volt, képzések, tréningek, szaktanácsadás formájában.

IOM Hungary az International Organization for Migration nemzetközi szervezet hazai irodája, melynek fő tevékenységi területe az önkéntesen hazatelepülők (többnyire korábban menekültkérelmet benyújtók) segítése; ügyfeleik többsége jelenleg koszovói. A magyarországi IOM iroda részt vesz a külföldről hazatelepülő magyarok reintegrációjában is, vannak ügyfeleik között olyanok is, akik korábban emberkereskedelem áldozatai voltak. Nemzeti szinten, az IOM szorosan együttműködik a magyar hatóságokkal, pl. a BÁH-al, különösen az elutasított menekültkérelmeket követő hazajutás megszervezésében.

A harmadik országbeli nők és gyerekek, mint a projekt által sérülékenyként megjelölt két kiemelt csoport, nem jelennek meg rendszeresen és szisztematikusan a civil szervezetek migránsokat megcélzó programjaiban. Ehelyett, a bevándorlókat általában megcélzó programok részeként jelennek meg a nevezett alcsoportok. Más projektek tematikusak, és például az interkulturális kommunikáció jegyében fogalmazódnak meg, és elsősorban egész iskolákat, vagy osztályközösségeket céloznak meg, melyekben természetesen ott találhatóak a migráns háttérű tanulók is. Az interkulturális programok többnyire iskoláskorú gyerekekre fókuszálnak, esetleg azok hozzátartozóit is bevonják, így gyakran egész migráns családokat érnek el. A magyarországi női szervezetek, nőikkel foglalkozó civilek nem fókuszálnak a migráns nőkre, vagy speciálisan a harmadik országbeli nőkre, mint arra a jelen projekt szempontjából rákérdeztünk. Az emberkereskedelem áldozatai egy annyira kicsi, és feltehetően láthatatlan népességet alkotnak, hogy velük egyetlen civil szervezet illetve migránsokat segítő program sem foglalkozik.

1.3.3. A kísérő nélküli kiskorúak integrációjának intézményes keretei

Hazánkban a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (TEGYESZ) látja el az állami gyermekvédelem feladatait. A Gyermekvédelmi Törvény (2006/331) megállapítja, hogy valamennyi gyermek, beleértve a menekültkérelmet benyújtó, ám még menekült státuszban nem részesülteket is, az állam teljes védelme alá esnek. 2012 óta bekövetkezett változás, hogy a kísérő nélküli kiskorúak (akik egyedül érkeztek, illetve szüleiket határsértés közben tartóztatták le és a történések során elszakadtak tőlük) nem a BÁH által kijelölt menekültintézményekben kapnak elhelyezést, hanem a gyermekvédelmi rendszerhez tartozó gyermekotthonokban. Két ilyen otthon működik Magyarországon – Hódmezővásárhelyen és Fótton. Előbbiben alig pár gyermek kerül elhelyezésre, a gyerekek döntő többségét a főt

gyermekotthon speciális részlege fogadja. Itt biztosítják az alapvető ellátásukat, elkezdik intézni papírjaikat és iskoláztatásukat.

I.4. A sérülékenység definíciója a bevándorlásra vonatkozó törvénykezésben

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007/2-es törvény 2. sz. paragrafusa szerint:

„különleges bánásmódot igénylő személy: a kísérő nélküli kiskorú vagy olyan kiszolgáltatott személy – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy –, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik”

A sérülékenység fenti definíciója csoportokat jelöl meg, ugyanakkor a sérülékenységet rugalmasan kezeli, a sérülékeny bevándorló beazonosítását eseti elbírálás lehetőségének veti alá. Az állami szakértőkkel készült interjúkból kiderült, hogy a sérülékenység ilyen fajta alkalmazása az Európai Unió gyakorlatának felel meg, ugyanakkor a sérülékenységről rugalmas módon és tágabb értelemben gondolkodik. A Migrációs Stratégia a kísérő nélküli kiskorúakról, mint különösen sérülékeny csoportról beszél, és így az ő integrációjukkal is külön bekezdésben foglalkozik. A Stratégia ugyancsak külön foglalkozik a sérülékeny migránsokkal, többek között az emberkereskedelem áldozataival foglalkozó szakhatóságok és szakemberek továbbképzésének kérdésével. A Stratégia említést tesz az idősekről, mozgássérültekről, valamint a szexuális erőszak áldozatairól és traumatizált migránsokról.

II. rész – A bevándorlók integrációjának monitorozása és értékelése

II.1. Általános információk a monitorozásról/ Értékelés

A migránsok integrációjának monitorozása és értékelése négy szinten történik Magyarországon. Az első szintet a **jogi és szakpolitikai környezet** monitorozása jelenti. A legjelentősebb ilyen típusú rendszeres monitorozási gyakorlat a MIPEX, mely az EU összes tagállamában évi rendszerességgel elkészül és összehasonlítható.

A második szintet a bevándorlók integrációjának monitorozásában a **nemzeti szint** jelenti. Ebbe a kategóriába tartozna a Migrációs Stratégia monitorozása, amely azonban egyelőre csak tervek szintjén (a dokumentum 7. fejezete) létezik, és mi ide soroljuk a bevándorlók integrációját érintő kutatásokat is annak ellenére, hogy azokat nem tekinthetjük szigorúan véve értékelésnek vagy monitorozásnak. A bevándorlók integrációjával kapcsolatos legjelentősebb információs forrásunk jelenleg azok a tudományos kutatások, melyek a területen készülnek. E kutatások nagy statisztikai adatbázisok másodelemzésével vagy egyedi módszertan alapján megtervezett survey-k segítségével tárják fel a magyarországi migránsok helyzetét (Kovács 2013a).

A harmadik szintet a **projekt-szintű monitorozás** képviseli, melyet a projekteket végrehajtó civil szervezetek, valamint a finanszírozó állami szervek (BM) készítik. Mivel az integrációs projekteket jellemzően az EU Integrációs Alapja finanszírozza, a szakmai és pénzügyi monitorozás szigorú szabályok alapján készülnek. Ez egyben azt is jelenti, hogy a monitorozás szabályait ilyenkor a támogatást biztosító szervezet határozza meg.

A negyedik szintet azon **értékelési gyakorlatok** alkotják, melyeket a **civil szervezetek maguk készítene** el belső használatra, annak érdekében, hogy meghatározhassák, hosszabb távon hogyan érdemes tevékenységüket alakítani; vagyis, hogy lássák, hogy programjaik közül mi működik és mi nem és miért. Ezen gyakorlatok azonban nem rendszeresek, viszont rengeteg innováció és jó gyakorlat kötődik hozzájuk. A monitorozás e formáiról a későbbiekben még bővebben szólnunk.

II.1.1. A szakpolitikai és szabályozó környezet monitorozása

A szakpolitikai és jogi kontextus értékelést két évente végzi a Migrant Integration Policy Index (MIPEX). A MIPEX hét szakpolitikai területen méri a bevándorlók integrációját: a munkaerőpiaci mobilitás, a családgyegetítés, az oktatás, a politikai részvétel, az állandó lakhatás, az állampolgárság és az anti-díszkrimináció. A MIPEX 148 szakpolitikai indikátort tartalmaz, melyek a meglévő szabályozást veti össze a legmagasabb szintű szakpolitikai normákkal. A MIPEX egy nagyon fontos eszköz arra, hogy összehasonlíthatóvá váljanak az egyes EU-tagállamok integrációs szakpolitikái. Ugyanakkor a MIPEX korlátozott eszköz a tekintetben, hogy csupán a szakpolitikát – tehát a kormányzati szándékokat – méri (azaz a szabályozásokat és szakpolitikai dokumentumokat), és nem foglalkozik az eredményekkel, illetve e politikák hatásaival. A MIPEX másik korlátja, hogy a szakpolitikákat egy ideális, „magasabb rendű normához” hasonlítja. A MIPEX 2007-ben, 2009-ben, 2010-ben, és 2012-ben készült el szigorú, többszörösen validált módszertant követve.

A MIPEX az oktatásügyet értékeli a legkritikusabb területnek a migráns integráció tekintetében (Magyarország az utolsó, 12 ponttal a 31 ország között). Az oktatásügyre vonatkozó MIPEX indikátorok a szakpolitikai dokumentumok és egyéb szabályozások tükrében a következőket értékelik: az oktatáshoz való hozzáférés, a bevándorló gyerekek iskolai integrációjához nyújtott támogatás, interkulturális tanterv megléte, az iskola válasza a migráns gyerekek speciális igényeire, további támogatásokhoz való hozzáférés (felzárkóztató órák, tanórákon kívüli tevékenységek formájában), valamint a magyar, mint idegen nyelv oktatása. A MIPEX következtetése, hogy az oktatáspolitikai szakdokumentumok nem foglalkoznak kellőképpen a migráns gyermekekkel, nem szolgáltatnak megfelelő stratégiát és módszertant a bevándorló gyerekek oktatásában résztvevő iskoláknak és pedagógusoknak. Az interkulturális oktatás gyakorlatilag teljesen hiányzik a közoktatásból (0 pont), holott az interkulturális oktatást, mint módszer a 2000-es évek közepén kidolgoztatta az Oktatási Minisztérium, de az nem került be megfelelő módon a köznevelési gyakorlatba. Az iskolákat semmi nem kötelezi arra, hogy az újonnan érkezett migráns gyerekeknek megfelelő támogatást nyújtsanak (sem a magyar, mint idegen nyelv oktatásában, sem a migráns gyerekek integrációja során nyújtott pedagógiai segítség formájában) vagy, hogy a multikulturális nevelést bevezessék az oktatásba.

A politikai részvétel és az állampolgárság megszerzésének jogi, közpolitikai kereteit ugyancsak gyengének minősíti a MIPEX – 33 illetve 31 pontot, és kedvezőtlen minősítést kaptak. Míg a politikai részvétel indikátorai rámutatnak, hogy a hosszútávú tartózkodási engedéllyel rendelkező migránsok szavazati joggal bírnak, valamint a törvények lehetővé teszik szervezetek és politikai pártok létrehozását, az állam nem segíti a bevándorlók politikai részvételét, nem támogatja anyagi eszközökkel a bevándorlók politikai képviseletét, és semmiféle garancia nem létezik a szakpolitikák foganatosítására e téren.

Az állampolgárság megszerzésére vonatkozó indikátorok értékelése ugyancsak alacsony, mivel a folyamat rendkívül összetett, hosszadalmas azon harmadik országbeli migránsok számára, akik etnikailag nem magyarok. A döntéshozatal esetleges, mivel nagymértékben függ az adott esetet mérlegelésétől. A MIPEX indikátorok arra mutatnak rá, hogy hazánkban a legszigorúbbak az állampolgárság megszerzésének feltételei a 31 ország között: az első-generációs migránsok esetében 8-11 éves tartózkodás, biztos munkahely és lakhatás szükséges hozzá.

A munkaerőpiaci indikátorok az enyhén kedvezőtlen besorolást kapják (41 pont), de még ezzel együtt is a 31 ország között a 26. helyen szerepel Magyarország. A célzott munkaerőpiaci támogatásokhoz való hozzáférés nagyon gyenge (a 100-ból 13 pont), míg a munkához való hozzáférés meglehetősen kedvező (70 pont).

A MIPEX jelentés szerint az anti-díszkriminációs szakpolitikák igen haladóak hazánkban szinte minden területen: a törvények által lefedett szakpolitikai területek tekintetében (100 pont), a

törvény érvényesítésében (79 pont), és az egyenlő esélyek biztosításában (72 pont) és a definíciók hatóköre tekintetében (50 pont),

II.1.2. Bevándorlók integrációjának monitorozása állami szinten

Állami szinten, a migráns integráció szisztematikus monitorozására eddig nem került sor. A Migrációs Stratégia, mely 2013-ban került elfogadásra és 2014-ben lépett érvénybe, ugyan előírja, hogy évente értékelni kell a Stratégia megvalósítását, de mindeközül ez nem történt meg. A dokumentum szerint a monitorozás felelős szerve a Belügyminisztérium, a feladat végrehajtásában közreműködnek az integráció egyéb területeiért felelős minisztériumok, valamint a kormány részéről kinevezett szakemberek. További részletek egyelőre nem ismeretesek a monitorozási testület összetételéről, illetve a követendő módszertanról. Az általunk megkérdezett minisztériumi szakemberek elmondása szerint a monitorozás a Célok és Eszközök táblázat alapján fog történni, mely a Stratégia mellékleteként jelent meg. Viszont a melléklet közelebbi tanulmányozása során azt látni, hogy az „Indikátorok” elnevezésű oszlop egyszerű kimeneti adatokat tüntet fel (például a népszerűsítő kampányok száma, a kifejlesztendő képzési tantervek száma, konferenciák száma, tanulmányok száma, stb.), nem pedig a migránsok integráltságának szintjét, a befogadó környezet meglétét, esetleg az együttműködés mechanizmusait. A Migrációs Stratégia megvalósításának első monitorozási jelentését 2014 végéig/ 2015 elejéig kellett volna a felelős szervezeteknek elkészítenie.

Ugyancsak a Belügyminisztérium monitorozza azon egyéni projekteket, melyeket az EU Integrációs Alapja finanszíroz. E monitorozási tevékenységek az egyes egyedi projektek nagyon speciális kimeneti indikátorain alapszanak ahelyett, hogy az integráció komplex indikátorait vagy programértékeléseket használja. Átfogóbb jellegű indikátorokat, melyek a migránsok integrációját írhatnák le, kormányzati szinten nem használják. Bár az EU-finanszírozta projektek transzparens finanszírozásának elengedhetetlen feltétele a monitorozás, a jelenlegi gyakorlat nem ad lehetőséget arra, hogy általánosabb áttekintésünk legyen az integráció mértékére, folyamataira vonatkozóan. Még kevésbé van lehetőség az időbeli változások, vagy az egyes migráns alcsoportok (beleértve a sérülékeny csoportokat) társadalmi helyzetét megismerni.

II.1.3. A bevándorlók integrációjáról szóló tudományos kutatások

Nemzeti szinten, a tudományos kutatásokból származik a legtöbb ismeret a bevándorlók helyzetére, integrációjára vonatkozóan. Több tudományos műhely is foglalkozik e témával Magyarországon. Ezek között feltétlenül említést érdemel a MTA Kisebbségkutató Intézete, az ELTE Társadalomtudományi Kara, valamint a Népeségtudományi Kutatóintézet (NK). Ezen intézményekben folyó kutatások nem fókuszálnak speciálisan a migráns integráció kérdésére, ugyanakkor a befogadás számtalan aspektusával foglalkoznak e kutatók – többek között az oktatás, munkaerőpiac, politikai részvétel, gender viszonyok kérdésével – a Zaragozai Nyilatkozat által definiált integrációs területekkel összhangban. Vannak olyan kutatások is, melyek a bevándorlók egy-egy alcsoportjával foglalkoznak, vagy származási ország alapján, vagy a sérülékenység valamely szempontjából (gyerekek, nők, kísérő nélküli kiskorúak). Az utóbbi öt év migráns integrációval foglalkozó kutatások széleskörű áttekintése Kováts 2013-as kötetében olvasható.

Számtalan kutatás fókuszál a bevándorlók munkaerőpiaci integrációjára. Hárs Ágnes a területen alkalmazott általános indikátorokat használja (aktivitási ráta, foglalkoztatottsági ráta, munkanélküliségi ráta, a foglalkoztatottság típusa, valamint a foglalkozás gazdasági területe). Tanulmányában bemutatja, hogy a bevándorlók lényegesen kedvezőbb munkaerőpiaci pozícióval rendelkeznek a magyar munkaerőpiacon, mint a többségi társadalom tagjai: magasabb aktivitási és foglalkoztatottsági rátát mért mindkét tekintetben (Hárs 2003, 2009, 2013). Gödri és Tóth (2005) kutatása arra mutatott rá, hogy a határon túli magyarok vannak a legkedvezőbb helyzetben a legfontosabb foglalkoztatási indikátorok tekintetében. Hat migráns

csoport körében végzett survey (Örkény és Székelyi 2010) arra mutat rá, hogy míg a kínai, török, vietnámi bevándorlók jellemzően önfoglalkoztatók és családi vállalkozásokban dolgoznak, addig a határon túli magyar bevándorlók és ukránok inkább alkalmazottként dolgoznak. Számos kutatás foglalkozott kifejezetten a kínai vállalkozókkal (Nyíri 2010; Várhalmi 2013; Juhász 2011), és mutatott rá a kínaiak transznacionalitására. Ez a csoport jelentős üzleti kapcsolathálóval rendelkezik, mely jellemzően átível a nemzetállami határokon. Egy további nemzetközi összehasonlító kutatás (FEMAGE) a bevándorló nők helyzetére fókuszált. (Melegh et al. 2010) A kutatás mélyinterjúk módszereket alkalmazott, és az eredmények többek között arra utalnak, hogy a női migráns tapasztalat összefonódik az érintettek foglalkozásbeli státuszának romlásával.

Az *oktatás* egy további meglehetősen jól kutatott területe a migrációs kutatásoknak. Az iskolai végzettségre vonatkozó statisztikai adatok elemzése arra enged következtetni, hogy általánosságban a migránsok magasabban kvalifikáltak, mint a hazai népesség (Gödri és Tóth 2005, Örkény és Székely 2010). Ugyanakkor, jelentős különbségek mutatkoznak az egyes migráns csoportok között e tekintetben is, a származási országtól az itt tartózkodás hosszától, valamint a magyar felsőoktatásban való részvételüktől függően. Az oktatási integráció másik lényeges területe a bevándorló gyerekek integrációja a magyar iskolarendszerbe. Meglehetősen kevés kutatás foglalkozik e kérdéssel, annak ellenére, hogy a MIPEX kifejezetten problematikus területként jelölte meg azt. A 2000-es évek közepén született tanulmányok konklúziói sajnálatos módon ma is érvényesek; Nyíri és Feischmidt (2006) kvalitatív módszerekkel dolgoztak (interjúk, résztvevő megfigyelés) és a beilleszkedni szándékozó migránsokat (családokat, szülőket, gyerekeket), valamint a befogadó közeget (szakpolitikák készítői, helyi döntéshozók, iskolák, tanárok, iskolatársak) vizsgálták. Arra a következtetésre jutottak, hogy a magyar iskolarendszer teljességgel felkészületlen a migráns gyerekek fogadására: a tanárok módszertanilag, pedagógiaiilag felkészületlenek, többségüknek fogalma sincs az interkulturális nevelésről; az iskolákban hiányzik az integrációhoz szükséges infrastruktúra, szaktudás és a megfelelő tanári létszám. Nem állnak rendelkezésre tolmácsok, nincsenek a magyar, mint idegen nyelv oktatására felkészült tanárok, sem pedagógia asszisztensek, vagy éppen mediátorok, akik a kulturális különbségek áthidalását könnyítenék meg. Leginkább az etnocentrizmus jellemzi az iskolákat, illetve azokat a közösségeket, melyekben a bevándorló gyerekek a mindennapjaikat töltik. A magas státuszú migráns családok igyekeznek elkerülni a közoktatási intézményeket; aki teheti, gyermekét magániskolákba küldi (Amerikai Nemzetközi Iskola, Britannica Nemzetközi Iskola, Thomas Mann Német Iskola, Europa Schule, Francia Iskola, stb). Néhány állami iskola, különösen Budapesten, azzal vált népszerűvé a bevándorló szülők körében, hogy felvállalja a migráns tanulók integrációjának ügyét; ezek tudatosan interkulturális pedagógiai modellt követnek, tanáraik módszertani továbbképzéseken vesznek részt, vagyis többlet-erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a migráns gyerekeket érdemben integrálni tudják. Ezen úttörőnek mondható kutatás legfőbb következtetése a jelen tanulmány szempontjából, hogy a magyar oktatás nem rendelkezik olyan átfogó megközelítéssel, mely alkalmassá tenné az iskolákat a bevándorló gyermekek integrációjára. Fontos lenne továbbá olyan indikátorok kifejlesztése, melyek az oktatásügy módszertani és szervezeti kapacitásait írják le, a multikulturális pedagógiák jelenlétére kérdeznék rá, az iskolák azon kommunikációs képességét jelzik, mellyel meg tudják szólítani a migráns családokat, illetve a közvetlen környezet – tanárok, osztálytársak – attitűdjeit mérik.

A Zaragozai Nyilatkozat következő szakpolitikai területe a migránsok társadalmi befogadására vonatkozik. E területen számtalan kutatás készült az utóbbi évtizedben Magyarországon. Göncz, Szanyi F és Lengyel (2013) szerint, a bevándorlók társadalmi pozíciója általában magasabb, mint a hazai átlagé, mindemellett jelentős különbségek mutatkoznak e tekintetben is. A kutatás a Zaragoza-indikátorokat követte, és a következő indikátorokat használta: egy főre jutó jövedelem, medián, szegénységi kockázat (azok aránya, akiknek egy főre jutó jövedelme a medián 60%-a alatt van), ingatlan tulajdonlás, szubjektív egészség, és szubjektív jólét. Utóbbi

egy komplex, 13 elemet tartalmazó indikátor alapján mérték, kognitív és affektív elemeket is beleértve (úgy, mint boldogság, a baráti kapcsolatokkal való elégedettség, családi kapcsolatokkal való elégedettség, szomszédsági kapcsolatokkal való elégedettség, munkával való elégedettség, biztonsággal, jövőbeli kilátásokkal való elégedettség, lakhatási körülmények, társadalmi elfogadottság, anyagi helyzet). Örkény és Székelyi (2010) a bevándorlók társadalmi helyzetét egy nem reprezentatív, hat migráns csoportot tartalmazó mintán keresztül mérte fel¹⁶. Hasonló „indikátorokat” használtak: foglalkoztatási státusz, munkaerőpiaci mobilitás (a kibocsátó társadalomhoz képest), az egyén saját életkörülményeinek szubjektív megítélése (a kibocsátó közeghez képest), egy főre eső jövedelem, ingatlan, és lakhatási körülmények.

Az integrációs esélyek megítélésekor a magyar lakosság attitűdjei nyilvánvalóan kulcsszerepet játszanak, amit számtalan kutatás próbált meg mérni. Az Eurobarometer rendszeresen méri a „másság” különböző kategóriáinak diszkriminációs tapasztalatát. A diszkrimináció mérésének az előbbinél jobb, fókuszáltabb módját képviselik a TÁRKI Társadalomkutató Intézet éves jelentései a témában, melyeket az intézet 1992 óta végez.

A TÁRKI egyéb kisebbségi csoportok iránti attitűdöket is mér. Sik (2012) szerint, a magyar társadalom 40%-a explicit módon xenofób¹⁷. Ami azt jelenti, hogy nem engednék külföldieket az országba, ha rajtuk múlna. Egy következő kérdés a különböző háttérű, származási országból érkező migráns csoportok közötti különbségtételre kérdez rá (A Bogardus-skálát használva), és az eltérő kisebbségi csoportokhoz tartozó egyének elfogadottságát méri (családtagként, szomszédként kollégaként, vagy ezek kombinációjaként) (Simonovits 2013). Innovatív módszertan segítségével kontrollált kísérlet során azt is mérték, hogy a válaszadók mennyire hajlamosak diszkriminálni másokat. A válaszadónak láthatóan kisebbségi csoportokhoz tartozó jelöltek fotói között kellett válogatnia és megjelölni, hogy kiket foglalkoztatnának különböző foglalkozásokban (takarító, közhivatalnok, házmester), illetve kinek adnák bérbe a lakásukat. A fotók mellett az alanyok információkat kaptak a jelölt személyéről, megtudták nevét, származási országát, valamint tájékoztatást kaptak a munkaerőpiaci helyzetről.

Egy speciális sérülékeny csoportról, a kísérő nélküli kiskorúakról készített kutatást a közelmúltban a Terres des Hommes, a Mario projekt keretében (Sávai és Cazenave 2012). A kutatás célja jó gyakorlatok beazonosítása volt, ilyet azonban nem tudtak Magyarországon meghatározni. Arra a megállapításra jutottak, hogy a gyermekvédelemben dolgozók a gyerekek e speciális csoportját gyakran felnőttként kezelik, és nem látták el őket megfelelő érzelmi, pszichológiai és gyakorlati segítséggel, támogatással.

II.1.4. Civil szervezetek

A monitorozás harmadik és negyedik szintje a bevándorlók integrációjában aktív civil szervezetek szintjén történik. A civil szervezetek rendszeresen végeznek monitorozási tevékenységeket, amely gyakran túlmutat a pályázatot szervező szervezet által elvárt követelményeken. A hivatalos követelmények között szerepel egy pénzügyi jelentés a vonatkozó minisztérium felé (Belügyminisztérium), valamint a projekt megvalósításáról szóló tömör technikai jelentés. Ugyanakkor, a hivatalos jelentéseken túl a legtöbb civil szervezet rendszeresen végez belső értékeléseket és projektjeik monitorozását is abból a célból, hogy azok eredményeit későbbi projektjeikbe beépíthessék. Ez történhet projekt-alapon is, rendszerint egy-egy lezárult projekt végén, esetleg időnként a projekt félidejében is.

¹⁶ A surveyre 2009-ben került sor, 200 fővel, köztük arab, török, vietnámi, kínai, ukrán és határon túli magyar bevándorlókkal.

¹⁷ Egyetért a következő válasszal: „Külföldieket nem kellene beengedni az országba.”

A Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, a bevándorlók integrációja területén tevékenykedő legnagyobb és legtöbb tapasztalattal rendelkező civil szervezet. A Menedék munkatársai elmondták, hogy nem használnak munkájuk során formális kérdőíveket az értékelési folyamat során, helyette projekt-záró workshopokat tartanak, ahol minden résztvevő szabadon elmondhatja véleményét a programról, szóban értékelheti azt. Külön megkéri őket, hogy fejték ki, miben segítette őket leginkább a program, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy az elkövetkezőkben még célzottabban, az aktuális igényeknek megfelelően tudják továbbfejleszteni a kérdéses projektet. A tanárképzési programok során a résztvevők elégedettségének mérése a projektek teljesítésének kötelező eleme. A Menedék Egyesület munkatársai elmondták, a szóbeli vagy akár írásos értékeléseknél is többen elárulnak azok a tanári visszajelzések, melyek alapján sok korábbi résztvevő visszatér a további tréningekre és továbbképzésekre és így hosszútávú kapcsolatot alakítanak ki a civil szervezettel. Sokat elmond, hogy évek óta sokszoros a túljelentkezés a tanári képzéseikre. A Menedék munkatársai elmondták, hogy hosszútávú céljuk a résztvevőkkel való kapcsolataik fenntartása, egy hosszútávú monitorozási gyakorlat kialakítása, és egy olyan értékelési módszer kidolgozása, mely projekteken és programokon átívelően, az egész civil szervezet munkáját monitorozza.

Az Artemisszió Alapítvány a migráns integráció másik fontos civil szereplője. Ők is folyamatosan monitoroznak, időnként havi, kéthavi rendszerességgel, a projekt hosszától, intenzitásától is függően. Az eredményeket a projekt végén értékelik. Az ún. mentorok (akik sokszor maguk is régi migránsok, volt ügyfelek) végeznek írásos és szóbeli monitorozást is (jelentések formájában a projektvezető felé). A projektek leggyakoribb szereplői, a gyerekek is értékelnek, sokszor játékos formában, és mint hangsúlyozzák, sosem kérik őket arra, hogy „unalmas kérdőíveket” töltsenek, mert utóbbinak nem sok értelmét és hasznát látják. Akárcsak a Menedék esetében, az Artemisszió is hasznosítja a korábbi projekt-értékeléseit a későbbi, új projektek tervezésekor, kidolgozásakor. A hosszútávú monitorozással kapcsolatban a civil szervezet munkatársai elmondták, hogy anyagi források hiányában nincsenek abban a helyzetben, hogy kövessék a projektrésztvevők integrációs beilleszkedését és ezáltal projektjeik hosszútávú hatásait.

A Jövőkerék harmadik országbeli migráns nők munkaerőpiaci esélyeit növelő projektet működtetett az elmúlt két évben. A projekt keretében a résztvevők egyéni értékelést írtak: a további a programban való részvétel elején leírták az igényeiket, problémáikat is, hogy a civil szervezet testreszabottabban tudjon reagálni azokra, illetve a projekt lezárultával kiértékeltek, mennyiben kaptak segítséget, válaszokat a nehézségeikre. Az értékelés e két körben írásos formában, valamint szóbeli mélyinterjúk formájában zajlott. Az ilyen fajta értékelést a szervezet saját teljesítménye javítása céljából végzi, valamint azért, hogy az eredmények bármikor visszakereshetőek legyenek és esetleg későbbi projektek megalkotásakor kiindulópontként szolgáljanak.

A civil szervezetek projektjeit folyamatosan monitorozzák. Értékelés történik a projekt kezdetén, majd végeztével (projekt bemeneti és kimeneti adatok), és a két eredményt legtöbbször összevetik. Hosszútávú monitorozásra ritkán kerül sor, azaz a projekt futamidején túlmutatóan, mivel a szűkös anyagi források ezt nem teszik lehetővé. Ugyanakkor, a civil szervezetek gyakran a monitorozás informális változatait is alkalmazzák, és szemmel tartják volt ügyfeleik további integrációs pályáját. Az ilyen tevékenységek közé tartozik a résztvevőkkel való hosszútávú kapcsolattartás, illetve a visszatérő ügyfelek is egyfajta visszajelzést jelentenek.

A migránsokat általában nem vonják be az adminisztratív adatgyűjtésbe vagy az akadémiai kutatásokba. Ugyanakkor, az a tény, hogy a Kisebbségkutató Intézet migrációs munkacsoportjának vezetője egyben az ország legnagyobb migránsokat segítő civil szervezetének igazgatója is, garantálja a bevándorlók körülményei, hétköznapi tapasztalatai iránti kutatói empátiát és figyelmet.

II.2. Indikátorok használata a bevándorlók integrációjának monitorozásakor

Hazánkban számos szervezet gyűjt migrációval és bevándorlókkal kapcsolatos adatokat. A legfőbb adatforrást a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) jelenti. A népszámlálás, melyre tíz évente kerül sor, szolgáltatja a legnagyobb és leginkább reprezentatív stock-jellegű adatokat a migránsokról. Genderre, korra, lakhatási körülményekre, állampolgárságra, születési helyre, külföldi tartózkodásra, családi állapotra, gyermekek számára, legmagasabb iskolai végzettségre, nyelvtudásra, foglalkoztatási státusra és típusra, munkahelyi bejárásra, etnikai kötődésre, vallásra, családban használt nyelvekre, betegségekre és fogyatékosagra vonatkozóan tesz fel kérdéseket. Jelentős hátránya ugyanakkor, hogy csak tíz évente szolgáltat adatokat, tehát az információk nem mondhatóak frissnek, valamint az, hogy viszonylag szűk a feltett kérdések köre. A KSH továbbá nagymintás lakossági survey-eket is rendszeresen készít az Eurostat adatbázis számára; ezek közül a legfontosabb az EU-SILC, amely a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó európai összehasonlító adatfelvétel, valamint a Munkaerő felmérés (Labour Force Survey).

Ezen túl számos állami szerv rendelkezik különböző tartalmú információkkal a bevándorlókra vonatkozóan. A BÁH (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) a bevándorlók regisztrációjának, a letelepedési engedélyezés és nyilvántartásának felelős szerve hazánkban. Ebből következően, a BÁH rendelkezik a legkiterjedtebb nyilvántartással a bevándorlókra vonatkozóan (Központi Bevándorlási Nyilvántartás). Ezen túl a lakcím-nyilvántartó számára ismert minden olyan személy, aki lakcím kártyával rendelkezik. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) is rendelkezik bevándorlókra vonatkozó adatokkal, mivel ők regisztrálják a társadalombiztosítási és egészségbiztosítási rendszerben nyilvántartott személyek adatait. A fentiekén túl az Oktatásügyi Minisztérium és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (*KLIK*) számára ismert minden nem magyar állampolgárságú tanköteles korú gyermek, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) pedig a foglalkoztatással kapcsolatos adatokat kezeli; feladatai közé tartozik a Magyarországon munkát vállaló külföldiek regisztrációja. Ezek a szervezetek azonban mind a saját szempontjai szerint, a saját logikájuknak megfelelő adatokkal rendelkeznek; ezek a regiszterek nem harmonizáltak, ezért az adatok, információk nem hasonlíthatók össze. Jelen állapotukban nem alkalmasak a migránsok integrációjának mérésére. Két kutatóintézetet fontos még megemlítenünk a migránsokkal kapcsolatos adatok gyűjtése kapcsán: a KSH Népeségkutató Intézete a népeségváltozásokra vonatkozó adatokat gyűjt (beleértve a bevándorlásra és a kivándorlásra vonatkozó adatokat és becsléseket). Az intézet a migrációs folyamatokat vizsgálja, a társadalmi folyamatok és népesedési tendenciák közti összefüggéseket, valamint a család- és migrációs szakpolitikák szerepét elemzi. A TÁRKI Társadalomkutató Intézet rendszeresen végez olyan lakossági survey-eket, melyek a bevándorlással, illetve a bevándorlók integrációjával kapcsolatos attitűdöket, véleményeket vizsgálja, valamint a diszkrimináció társadalmi percepcióira vonatkoznak.

Az integrációs szakpolitikák és mérések során felhasználható adatok

Magyarországon nem áll rendelkezésre olyan szisztematikus adatgyűjtés eredményeként létrehozott adatbázis, mely a migráns integráció szisztematikus monitorozásának alapjául szolgálhat. Ugyanakkor rengeteg különféle adatforrás áll rendelkezésre, melyek részint alkalmasak arra, hogy a migráns integráció mérésének forrásként szolgáljanak. A KSH rendszeresen publikál bevándorlási adatokat a Statisztikai Évkönyvben. Az indikátorokat évente közlik. Ezek közül a legfontosabbakat az alábbiakban soroljuk fel (Gárdos és Juhász 2010)

Idősoros adatok:

- Flow adatok a bevándorlásról nemek, állampolgárság, és régió (NUTS¹⁸) alapján;
- Stock adatok nem, állampolgárság és régió szerint;
- Állampolgárságot szerettek nem, kor, és korábbi állampolgárság szerint;
- Határon túli magyar bevándorlók száma Magyarországon.

Táblázatok:

- Bevándorlók száma, beleértve a háttérváltozókat, úgymint nem, kor, állampolgárság, a tartózkodás jogcíme, családi állapot, régió és a település nagysága;
- A Magyarországot elhagyó külföldiek: nem, kor, állampolgárság, a tartózkodás jogcíme, családi állapot, régió szerint;
- Tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek (stock adatok) nem, kor, állampolgárság, a tartózkodás jogcíme, családi állapot, régió és a település nagysága szerint;
- Letelepdedési engedéllyel rendelkező külföldiek (stock): nem, kor, állampolgárság, a tartózkodás jogcíme, családi állapot, régió és a település nagysága szerint;
- Valamennyi külföldi bevándorló (stock adatok): nem, kor, állampolgárság, a tartózkodás jogcíme, családi állapot, régió és a település nagysága szerint;
- Állampolgárságot kapott külföldiek: nem, kor, állampolgárság, a tartózkodás jogcíme, családi állapot, régió és a település nagysága szerint.

Számos integrációs indikátor nyerhető a már létező adatbázisokból. A gazdasági aktivitásra és a bevándorlók munkavállalására vonatkozó adatok részét képezik a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) adatbázisainak, valamint az olyan nagy lakossági survey-knek, mint amilyen a Munkaerőpiaci Felvétel (Labour Force Survey). A Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint az NFSZ adatbázisai nem nyilvánosak, bár az utóbbihoz egyéni kérésre, kutatási célokból hozzáférést biztosíthatnak. Az LFS adatok bárki számára hozzáférhetőek, és rengeteg értékes adattal szolgálnak.

Az oktatásra vonatkozó adatokat az Oktatásügyi Minisztérium, valamint háttérintézménye, az Oktatási Központ (KLIK) gyűjti. A migránsok iskolázottsági szintjére vonatkozó adatok a népszámlálások migráns almintájából, valamint a nagy elemszámú survey-ekből, mint például az LFS nyerhetők ki. A bevándorlókra vonatkozóan felmerül ugyanakkor egy adatharmonizációs probléma, hiszen az egyes országok oktatási rendszerei nagyban különbözhetnek egymástól, így a külföldi végzettség besorolása a magyar közoktatási rendszer kategóriáiba kihívást jelenthet. A lakhatási és életkörülményekre vonatkozó információk leggyakrabban hivatkozott forrása az EU-SILC. Ennek azonban annyira kicsiny a migráns almintája, hogy gyakorlatilag használhatatlan e népességcsoporttal kapcsolatban. A bevándorlók szociális és jövedelmi helyzetét olyan fókuszált, nem-reprezentatív survey-ekből ismerhetjük meg, mint például az Immigrant Citizen Survey (2012), vagy a Migránsok Magyarországon (2009). Az ilyen survey-k általában nem reprezentatívak a bevándorló népesség egészére vonatkozóan, viszont jó betekintést nyújtanak a migránsok hétköznapijaiba, tapasztalataiba, és általuk válnak összehasonlíthatóvá a különböző származási országokból érkező bevándorlók megélhetési és integrációs stratégiái és azok különbözősége.

¹⁸ Nomenclature of territorial units for statistics, regionális megoszlás nemzetközi összehasonlításra is alkalmas egységei, az Eurostat által kifejlesztve.

A bevándorlással és bevándorlókhoz kapcsolódó attitűdökkel a TÁRKI végez rendszeres adatfelvételt. A politikai aktivizmus és részvétel kérdése, attitűdök, a közintézmények iránti bizalom és bevándorlók szubjektív jólétével kapcsolatos adatokat a fókuszált migráns survey-k mellett a European Social Survey (ESS) nyújthat forrást. Ezt az survey-t 2004 óta végzik minden második évben. Az ilyen típusú adatforrások problémája (és ez vonatkozik valamennyi lakossági surveyre), hogy a migráns alminta annyira kicsi, hogy az további elemzésre, például a politikai részvétel és attitűdök vonatkozásában, alkalmatlan. A meglévő adatok további problémája, hogy nem „látnak” bizonyos sérülékeny- bevándorló csoportokat: például az emberkereskedelem áldozatait, vagy a gyermekeket.

Az integráció indikátorai

Az ASSESS projektben vizsgált egyik sérülékeny migráns csoport integrációjára vonatkozóan sem történik szisztematikus monitorozás. Ugyanakkor, a legtöbb hivatalos adat (és survey adatok) tartalmazzák a nem és életkor változóját, tehát a szükséges információk nőkre és gyerekekre vonatkozóan kinyerhetőek a meglévő forrásokból. Problémát jelent viszont az adatokhoz való hozzáférés. Főként az ASSESS projektben harmadik kategóriaként definiált emberkereskedelem áldozataira vonatkozóan nem léteznek információk; annak ténye, hogy valaki (ez esetben harmadik országbeli migráns) emberkereskedelem áldozata lett e, csak a rendőrségi forrásokból tudható meg; ezek viszont mindössze egyetlen ilyen esetet regisztráltak az elmúlt évben.

A Belügyminisztérium felelős munkatársával készített interjú során az derült ki, hogy az emberkereskedelem áldozatairól való adatgyűjtés nagyon nehéz. Az adatgyűjtés legfőbb problémája a nagyfokú látencia, ami abból adódik, hogy az emberkereskedelem áldozata a hatóságokkal való együttműködési nyilatkozatot kell, hogy aláírjon. Ezt viszont az érintett harmadik országbeliek nem teszik meg. Probléma továbbá az adatduplázódás (az adatok anonim módon kerülnek rögzítésre, így a különböző szervek által gyűjtött adatok megduplázódhatnak). Azon kisszámú eset, melyről mégis tudni lehet, azon személyekre utalnak, akik valamely, az emberkereskedelem áldozataihoz kötődő, speciális szolgáltatást vesznek igénybe (védett házakban, pszichológusi segítség, stb.). Bár az Emberkereskedelem Elleni Stratégia említi a monitorozás szükségességét, mely során tovább követnék azokat, akik kiköltöznek a védett házakból, ám erre vonatkozóan sem módszertan nem áll rendelkezésre, sem a monitorozásért felelős szerv nincs megnevezve a stratégiai dokumentumban. A minisztériumban készült interjú alapján azt gondoljuk, hogy szisztematikus monitorozás nem létezik e területen.

II.3. Adatgyűjtési mechanizmusok

Az előző alfejezetben részletesen szoltunk a különböző adatforrásokról, valamint azok használatának korlátairól. A rendelkezésre álló adatok tehát a következő nyilvántartásokban és adatbázisokban találhatóak:

- Lakhely szerinti regisztráció, mely tartalmazza valamennyi, magyarországi lakhellyel rendelkező személyt. Ebben szerepel a külföldiek többsége (83%), akik az országban életvitelszerűen tartózkodnak: az EU-ból származó valamennyi külföldi, illetve a harmadik országbeliek közel 50%-a (Gárdos et al. 2009). Azok, akik csak tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, nem szerepelnek ezen adatbázisban. Az adatbázis nyilvánosan nem hozzáférhető.
- A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) adatbázisa, Központi Idegenrendészeti Nyilvántartás (KINY) névvel, a legteljesebbnek számító adatbázis a hazánkban tartózkodó külföldi népességre vonatkozóan. A KINY demográfiai adatokat is tartalmaz azon személyekről, akik munkavállalás céljából érkeznek az országba vagy

gazdasági tevékenységet folytatnak. Az adatok között szerepel: iskolázottság szintje, végzettség, korábbi foglalkozás, származási ország, kor, nem.

- A KSH népszámlálásai szolgálnak a legtöbb információval a magyarországi népességről. Népszámlálásra tíz évente készül, a köztes időszakban mikro-cenzusokra kerül sor.
- Az Oktatásügyi Minisztérium gyűjt a magyarországi oktatási rendszerben tanulókra vonatkozó adatokat.
- Az adóhivatal regiszterei tartalmazzák az adófizetőkre vonatkozó adatokat.
- Az Országos Egészség- és Társadalombiztosítási Pénztár (OEP) regisztrálja azok adatait, akik a jogszabályoknak megfelelően kötelező egészség- és társadalombiztosítási járulékot fizetnek bevételeik illetve jövedelmük alapján.
- A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat az álláskeresőket és munkanélkülieket regisztrálja.

A rendelkezésre álló adatok a bevándorlókra – főbb jellemzőikre – fókuszálnak, és nem foglalkoznak az integráció kérdésével. Ez nagyrészt annak tudható be, hogy a migránsokra vonatkozó adatok többnyire nagy adatbázisok vagy survey-k melléktermékei. A bevándorló népességre vonatkozó szisztematikus survey-jellegű kutatások közül egyik sem nevezhető az országban élő bevándorló népességre nézve reprezentatívnak. Egy ilyen kutatás még váratnak magára - e hiányosságot nemcsak a kutatók, de a minisztériumi szakemberek is elismerik. Továbbá, ha az integrációt ténylegesen egy kétirányú folyamatként kezeljük, amelyben nemcsak a bevándorlókra, hanem a többségi, befogadó társadalomra is komoly szerep hárul, az integrációra érdemes úgy tekinteni, mint különböző társadalmi hálózatok és interakciók működésére: személyközi, közösségi és hivatalos kapcsolatrendszerként kell kezelnünk. Az ilyen megközelítés a jelenleg rendelkezésre álló adatbázisokból nem építhető fel, arra csak egyetlen survey (ISC) kérdez rá.

A KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének csapata (Gárdos et al. 2009) felmérte a rendelkezésre álló adatrendszereket, valamint az integráció monitorozásához szükséges hiányzó adatokat és adatharmonizációkat. A következő rendszerszintű hiányosságokat állapította meg:

- Az adatharmonizáció hiánya a különböző adatforrások között; Jelenleg különböző szervek és intézmények gyűjtenek adatokat, melyek ebből kifolyólag erősen fragmentáltak.
- Az adatgyűjtésben tapasztalt adminisztratív megközelítés nem engedi meg az integrációra vonatkozó elemzéseket, a bevándorló (közösség) és a befogadó közeg közti interakciók megismerését.

További kihívásokat jelentenek az alábbi szempontok:

- Az oktatási és képzettséget mutató adatok harmonizációja; ez az információ hiányzik a BÁH regiszterben található adatok csaknem feléből.
- Az esetek csaknem 25%-ában a „korábbi foglalkozás” változó hiányzik a BÁH nyilvántartásból.

Az adatok javításának lehetősége

Az interjúk során megtudtuk, hogy számos kísérlet, kezdeményezés történik arra vonatkozóan Magyarországon, hogy a különböző adatforrásokból rendelkezésre álló adatokat harmonizálják. Az állami aktorok részéről fontos kezdeményezésnek számít, hogy az emberkereskedelem áldozataira vonatkozó, különböző hatósági szerveknél lévő adatokat harmonizálják: többek között a Belügyminisztérium, a rendőrség, a Közigazgatás-szervezési és Közszolgálati Hivatal,

az Ügyészség adatait. Egy közelmúltban indult, az EU Integrációs Alapja által támogatott projekt keretében, a BÁH, a lakóhely-nyilvántartó, valamint a KSH adatbázisait igyekeznek harmonizálni az érintett szakemberek.

A téma kapcsán szólnunk kell még egy európai szintű stratégiai kutatási projektről, melyet SEEMIG néven az EU South- East Europe Programja támogatott, és amely migrációs szakemberek, kutatók hálózatát hozta létre Kelet- és Dél-Kelet Európában¹⁹, azzal a céllal, hogy feltárják a lehetséges adatharmonizációk lehetőségeit és kidolgozzák annak módszerét az egyes résztvevő országok, valamint EU-szintjén. A SEEMIG koordinátora KSH Népeségtudományi Intézete, és a partnerek között szerepelnek a résztvevő nyolc ország kutatóintézetei, statisztikai hivatalai és helyi önkormányzatok egyaránt. A projekt abból indult ki, hogy a legtöbb országban jelenleg nagyszámú fragmentált adat áll rendelkezésre bevándorlással kapcsolatban, ám ezek megfelelő harmonizáció nélkül alkalmatlanok az összehasonlító elemzésre.

Szólnunk kell Magyarországon vonatkozásában még egy think tank szervezetről. Az Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR) egy független, nemzetközi, non-profit kutatói szervezet, mely stratégiai célú szakpolitikai elemzésekre specializálódott. A szervezet egy közelmúltbeli projektje a migráció kutatók tapasztalatcseréjét tűzte ki célul, különös tekintettel az integráció értékelésében használt módszerekre és indikátorokra. A műhelysorozatban szó esett a MIPEX-ről, a network-elemzések hasznosíthatóságáról, a bevándorló-kutatások során tapasztalt adatfelvételi problémákról, pl. nyelvi nehézségekről.

II.4. Az Európai Normák hatásai

A szakpolitikák monitorozása – a Zarazogai Integrációs Indikátorok alapján – Magyarországon a MIPEX keretében történik, melyet az Európai Unió finanszíroz. A Migrációs Stratégia és az Emberkereskedelem Elleni Stratégia explicit módon kimondja az éves monitorozás szükségességét, ugyanakkor egyik esetben sem áll rendelkezésre a megfelelő módszertan és nincs kijelölve a végrehajtó szerv sem. Ez egyben azt is jelenti, hogy a MIPEX szakpolitikai indikátorokon kívül, a migráns integráció monitorozása országos szinten nem valósul meg jelenleg.

A legtöbb, a bevándorlók integrációját érintő információ a Zaragoza Indikátorok logikáját követi. Ez érvényes a MIPEX-re, valamint más tudományos publikációkra is: az integrációt a Zaragozai Nyilatkozat által meghatározott területek szerint definiálják: a munka, oktatás, társadalmi befogadás, valamint aktív állampolgárság. Vannak ugyanakkor kivételek: a Corvinus Egyetemen 2009-2010 között megvalósult kutatás az integrációt például az interperszonális kapcsolatok meglétén és intenzitásán keresztül vizsgálta.

II.5. Az értékelések hatása

A korábbi projektek értékelése fontos az civil szervezetek esetében, ahol a finanszírozó által előírt monitorozáson túl, a projektek eredményeinek, hatásainak értékelésére is rendszeresen sort kerítenek. Teszik ezt abból a célból, hogy a korábbi projekt-tapasztalatokat beépítsék a későbbi pályázatok tervezésébe, kidolgozásába. A civil szervezetekkel készített interjúk során az derült ki, hogy nem csupán értékelik a projektjeiket, hanem hosszútávú kapcsolatot is igyekeznek kialakítani a projekt résztvevőivel. Így követik figyelemmel az integráció sikerességét, illetve sokukat tanácsadói szerepben is visszahívják a soron következő projektek kitalálásához, megtervezéséhez.

Ami az állami programokat illeti, a monitorozás projekt-szinten valósul meg. A Belügyminisztériumban megkérdezett munkatársak arról számoltak be, hogy az értékelés

¹⁹ A 8 résztvevő ország a következő volt: Ausztria, Bulgária, Magyarország, Olaszország, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, és megfigyelőként Albánia, Grúzia és Ukrajna.

szempontjainak kialakításánál figyelembe veszik, hogy az egyes projekt-értékelések mutatószámai összhangban legyenek a többéves programok során használt indikátorokkal. Az indikátorok e két szintjét (projekthez kötődő, többéves) rendszeresen összevetik, és az új pályázatokat annak figyelembevételével írják ki, hogy bizonyos területeken a többéves indikátorok a programidő vége előtt teljesülnek-e, míg más területek további támogatásra szorulnak-e. Meg kell ugyanakkor jegyeznünk az „indikátor” terminus használatának kétértelműségét egyes kormányzati szakértőknél: amikor a kormányzati dokumentumok és szakemberek „indikátorokról” beszélnek, valójában csupán az eredmények kvantifikációjára utalnak.

III. rész – Következtetések és Ajánlások

Következtetések

Magyarországon a rendelkezésre álló adatforrások egy része lehetővé teszi a bevándorlók integrációjának monitorozását bizonyos területeken. Ilyen a munkaerőpiaci helyzet, az iskolai végzettség, az állampolgársághoz való hozzáférés és valamennyire a társadalmi befogadás is. Más területeken alig, vagy egyáltalán nem találunk az integráció monitorozásához szükséges adatforrásokat. Problémát jelent továbbá a különböző adatforrások harmonizációja, illetve azok elérhetőségének korlátai.

Egy tágabb problémával is számot kell vetnünk, ha a migráns integráció monitorozásáról és az ehhez kötődő indikátorképzésről akarunk szólni: vajon az integrációt egy egyirányú folyamatként kezeljük, vagy egy olyan folyamatként, amiben részt vesznek a bevándorlók és a többségi, befogadó társadalom tagjai is. Jelenleg, az integrációt mérő indikátorok többsége a folyamat egyik felét méri, vagyis a bevándorlók integrációját, pontosabban az integráltságuk szintjét. Csak kevés indikátor vizsgálja a folyamat másik részét, a többségi társadalom oldalát. Annak ellenére, hogy a legtöbb szakpolitikai dokumentum az integrációról, mint kétirányú folyamatról beszél, a hangsúly mégis a bevándorlók integrációs feladataira és felelősségre helyeződik. Ezzel szemben, ha az integrációt egy kétirányú folyamatként értelmezzük, mely során interakció jön létre a bevándorlók és a befogadó társadalom, annak közintézményei és közszolgáltatásai között (szomszédságok, iskolák, egészségügy, munkahelyek, boltok, stb.), akkor az integráció mérését ki kell egészíteni a mostani gyakorlathoz képest. Ezzel kapcsolatban az interetnikus kapcsolatok mérésére, a személyközi, közösségi és hivatalos kapcsolatok feltérképezésre van szükség. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az integrációnak egy ilyenfajta megközelítése jelentős módszertani kihívást rejt.

A sérülékenység kérdése ugyancsak problémás. A tudományos szakirodalom ismeretében elmondhatjuk, hogy a „sérülékenység” társadalmi kapcsolatrendszerek és kapcsolatok eredménye; ebből következően az integráció elemzése is e struktúrák és kapcsolatok kontextusában nyer értelmet. Egy komplexebb megközelítés szükséges, ha a cél az, hogy ne csupán tág társadalmi csoportokat nevesítsünk „sérülékenyként”, illetve ne egy statikus képet rajzoljunk meg, hanem inkább a sérülékenység előfordulásait, mibenlétét és okait tárjuk fel. E megközelítés a hierarchikus viszonyok feltárására szólít fel; azokéra, melyek táptalajául szolgálnak, vagy éppenséggel fenntartják a sérülékenységet. Végül kiemelnénk, hogy nem tartjuk módszertanilag megalapozottnak a bevándorlók heterogén csoportjait- lásd nők, gyerekek- egységesen sérülékenyként, míg másokat nem sérülékenyként nevesíteni.

Ajánlások

- Adatforrások harmonizációja. Ez az igény valamennyi szakértő (állami, NGO, tudományos) részéről elhangzott. Egy ilyen jellegű módszertani projekt tudomásunk szerint éppen folyamatban van.

- A Zaragozai Nyilatkozat logikáját követő monitorozási rendszer szükséges ahhoz, hogy kezelni lehessen a rendszertelen információgyűrést, mivel az ilyen jellegű információ – képzettség, szociális és jövedelmi helyzet, politikai részvétel stb. - csak részben rekonstruálható a meglévő adatforrásokból. A legtöbb adat a népszámlálásokból származik, amire csak tízévente kerül sor, illetve a nagy nemzetközi összehasonlító survey-ekből, melyekben viszont a migránsok száma nagyon kicsiny.
- A „sérülékenységre” a különböző adatgyűjtéseken átívelő szempontként kellene tekinteni.
- A befogadó és kirekesztő társadalom jellegét figyelembe kell venni. Az ilyen jellegű adatok az attitűdökre vonatkozó rendszeres lakossági survey-ekből (TÁRKI) vagy az európai országok közötti összehasonlító adatokból, pl. az European Social Survey-ből (ESS) nyerhetőek.
- Fókuszált és rendszeres (három illetve öt évente) szisztematikus survey-k a harmadik országbeli bevándorlókra fókuszálva, a következő szempontok figyelembevételével:
 - szocio-demográfiai jellemzők
 - lakhatási feltételek
 - bevándorlás történet
 - munkaerőpiaci helyzet
 - személyközi kapcsolatok
 - közintézményhez és hivatalokhoz való viszony
 - jólét
 - iskolázottság és integráció az oktatási rendszerbe
 - a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és az ezzel kapcsolatos problémák
 - diszkriminációs tapasztalat

Referenciák

- Barna, Mária, Luu Lan Anh Nguyen and Zoltán Várhalmi. *Az én házam egy keleti ház a nyugati világban – Nemi szerepek és beilleszkedés a konfuciánus és muszlim hagyományú országokból származó bevándorlók körében* [My house is an Eastern house in the Western world: Gender roles and integration in countries with Confucian and Muslim traditions]. Budapest: ICCR. 2012.
- Cazenave, Pierre and Rita Savai. *National Background Research on Non-Asylum-Seeking Foreign Unaccompanied Minors in Hungary*. Mario Project, April. 2012
- Danka Balázs. *Migráció a felsőoktatásban* [Migration in the higher education]. Budapest: BÁH, 2010.
- Feischmidt Margit- Nyíri Pál. *Nem kívánt gyermek? Külföldi gyerekek a Magyar iskolákban* Budapest: MTA ENKI, 2006
- Gárdos Éva- Juhász Judit. *Country Report Hungary*. Prominstat, February, 2010
- Gárdos Éva et al. *Fejlesztési tanulmány, Integrációs indikátorok*. kézirat. 2009
- Gödri Irén- Tóth Péter Pál. *Bevándorlás és beilleszkedés – A szomszédos országokból Magyarországra irányuló bevándorlás az ezredfordulón* KSH NKI Kutatási Jelentések 89. Budapest: KSH NKI, 2005
- Göncz, Borbála- Szanyi-F E. és Lengyel György. *A bevándorlók jóléti helyzete Magyarországon*. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok* Budapest: MTA TK KI, 2013
- Göncz Borbála et al. *Felmérés a bevándorlók civil integrációjáról*. Pro Publico Bono Online, December. 2011.
- Hárs Ágnes. *Külföldi munkavállalók statisztikai számbavételének kérdéseiről*. *Demográfia*, vol. 46, no. 2-3: 226-244. 2003
- Hárs Ágnes. *A nemzetközi migráció a számok és a statisztika tükrében*. *Statisztikai Szemle*, vol. 87, no. 7-8: 682-711. 2009
- Hárs Ágnes. *Harmadik országbeli migránsok munkaerőpiaci helyzete*. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest: MTA TK KI. 2013
- Hárs Ágnes- Tóth Judit. *Változó migráció – változó környezet*. Budapest: MTA ENKI, 2010
- Kováts, András. *Bevándorlók integrációja Magyarországon a korábbi kutatások adatai alapján*. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest: MTA TK KI, 2013a
- Kováts András. *Bevándorlók társadalmi integrációja – koncepciók és indikátorok*. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest: MTA TK KI, 2013b.
- Kováts András (ed.). *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok* Budapest: MTA TK KI, 2013c.
- Melegh Attila- Kovács Éva és Gödri Irén. *„Azt hittem, célt tévesztettem” – A bevándorló nők élettörténeti perspektívái, integrációja és a bevándorlókkal kapcsolatos attitűdök nyolc európai országban* KSH NKI Kutatási Jelentések 88. Budapest: KSH NKI, 2010.
- Örkény Antal és Székelyi Mária. *Az idegen Magyarország – Bevándorlók társadalmi integrációja*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest: MTA ENKI, 2010.

Örkény Antal és Székelyi Mária. A választójog gyakorlása a bevándorlók körében. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest: MTA TK KI, 2013.

Schumann, Róbert. Magyarországi migránsok iskolázottsága. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest: MTA TK KI, 2013.

Sik Endre. Nem mérlegelünk – Nem kellene az idegenek. Tárki, Tárkitekintő, 2013.
http://www.tarki.hu/hu/news/2012/kitekint/20120516_idegenellenesseg.htm

Simonovits Bori. Bevándorlók diszkriminációja – kisebbségi és többségi szemmel. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest: MTA TK KI, 2013.

Tóth Judit. Migrációs jogi környezet Magyarországon. Magyar Tudomány 2013/3. 2013.
<http://www.matud.iif.hu/2013/03/02.htm>.

Várhalmi, Zoltán. Magyarországi migránsok identitása, kötődései. In András Kováts (ed.), *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest: MTA TK KI, 2013.

Mellékletek

1. sz. melléklet – A jelentéshez használt interjúk és dokumentumok listája

Interjúlista

Tudományos kutató (diszkrimináció és társadalmi attitűdök), TÁRKI Társadalomkutató Intézet
Tudományos kutató (migráció), Magyar Tudományos Akadémia, Kisebbségkutató Intézet
Igazgató, EUROCHILD küldött (Magyarország), az ENSZ Bizottságának Gyermekjogi küldötte
Igazgató, Artemisszió Alapítvány
Igazgató, Család, Gyermekek és Ifjúság Alapítvány (CSAGYI)
Igazgató, IOM Hungary – International Organization for Migration
Igazgató, Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület
Migrációs kutatócsoport vezetője, Magyar Tudományos Akadémia, Kisebbségkutató Intézet
Vezető kutató, Népeségkutató Intézet, KSH, SEEMIG projekt konzorcium-vezető
Nemzeti integrációs kapcsolattartó, Belügyminisztérium
Nemzeti koordinátor, MIPEX
Jegyző, 5. kerület (a kísérő nélküli kiskorúak felelőse)
Munkatárs, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
Projekt koordinátor, IOM Hungary – International Organization for Migration
Projekt koordinátor, Jövőkerék Alapítvány
Projekt koordinátor (gyerek- és női programok), Artemisszió Foundation
Projekt koordinátor (oktatás), Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület
Projekt koordinátor (migráns nők és családok), Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület
Projekt Mentor, Jövőkerék Alapítvány
Hivatalvezető, Emberkereskedelem Elleni Csoport, Belügyminisztérium
Hivatalvezető, Európai Kooperációs Osztály, Belügyminisztérium
Hivatalvezető, EU Finanszírozások Koordinálása, Belügyminisztérium

Dokumentumok listája

Állásfoglalás a példaértékű gyakorlatokról. Felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermekek Európában program. 4. kiadás. 2009. www.separated-children-europe-programme.org.

Artemisszió Foundation. Bevándorlókról kézikönyv segítő szakembereknek.

Együtthaladó – Szakmai monitoring. 2013. 04-12.

Együtthaladó – Zárótanulmány.

Emberkereskedelem elleni nemzeti stratégia kiadvány 2012

Gárdos, É. et al. Fejlesztési tanulmány, Integrációs indikátorok. 2009.

Gödri I – Meleg A: Integrációs modell. HCSO, 2007.

KSH adatok 2001-2010.

Juhász, J., F. Csatári & P. Makara, MIGRINFO migrációs adatrendszerek online információs rendszere. Fejlesztési tanulmány.

Kísérő nélküli kiskorúak [Unaccompanied minors] European Migration Network, Hungary. Strategy on Social Integration (2011).

Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum

BÁH adatok 2012-2013, 2013-2014.

Közoktatási Törvény (2011)

Solid Alapok. <http://www.solidalapok.hu/>.

Tóth J. A külföldiek integrációja: célok és mérhetőség európai szinten (kézirat)

Tóth P. P. A migrációs stratégia fejlesztésének lehetőségei. Megvalósítható tanulmány.

2. sz. melléklet – Összesítő táblázatok

A1. Táblázat összegzés: A bevándorlók integrációjára utaló szakpolitikai dokumentumok

Szakpolitikai dokumentum	Szakpolitikai terület	Időtartam	Speciális fókusz
Integrációs Stratégia	migráns integráció	7 év	a migráció menedzsmentjének és az integráció keretei
Emberkereskedelem Elleni Stratégia	emberkereskedelem	4 év	emberkereskedelem elleni
Közoktatási Törvény	oktatás	–	nem szól a bevándorlók integrációjáról
Társadalmi Integrációs Stratégia	hátrányos helyzetű csoportok támogatása	9 év	csak utalást tartalmaz a migráns gyerekekre vonatkozóan
Gyermekgondozási Törvény	gyám nélküli gyermekek	–	valamennyi gyermek (beleértve a hivatalos dokumentumokkal nem rendelkezőket) jogi státuszuktól függetlenül

A2. Táblázat összegzés: Monitorozási gyakorlatok

KI	BM	Menedék	IOM	Artemisszió	Jövőkerék	MIPEX
Projekt / Policy	BM finanszírozta projektek	Individuális projektek	Individuális projektek	Individuális projektek	Individuális projektek	Policy
Indikátorok használata: igen / nem	igen, bár ezek nem igazi indikátorok, inkább kimeneti eredmények	kimeneti számok	igen	kimeneti számok	kimeneti számok	igen
Policy alapú / kimenet alapú	kimeneti alapú	mindkettő	kimeneti alapú	kimeneti alapú	kimeneti alapú	Policy alapú
Nőkre fókuszál-e: igen / nem, áttekintő jellegű	nem, csak ha a projekt fókusza a nők voltak	igen, ha a nők voltak a fókusz-csoportja a projektnek	nem	igen	igen	nem
Gyerekek a fókuszban: igen / nem, áttekintő jellegű	Nem / csak ha a projekt kifejezetten gyerekeket célzott meg	igen, ha a projekt gyerekeket célzott meg	nem	nem	nem	nem
Emberkereskedelem áldozatai a fókuszban: igen / nem, áttekintő jellegű	nem	nem	igen	nem	nem	nem



Co-funded by the European Union

