

# A nyelvtanulástól a politikai részvételig



# **A nyelvtanulástól a politikai részvételig**

Bevándorlók integrációját támogató programok  
az Európai Unióban

A kötetet szerkesztette

*Bodolai Anna Borbála és Kováts András*

A kötet az „Európai Integrációs Modulok – Szakmai tapasztalatcsere” című, EIA/2012/4.8.1. azonosítószámú projekt keretében készült. A projekt az Európai Unió Európai Integrációs Alapjának támogatásával valósult meg.

A kötetben közölt tartalmak, azok szerzőinek nézetei, és az abban foglaltak semmiképpen sem tekinthetők az Európai Bizottság vagy a Belügyminisztérium hivatalos állásfoglalásának; sem az Európai Bizottság, sem a Belügyminisztérium nem tehető felelőssé azok, illetve az abban foglaltak bármilyen felhasználásáért.

EURÓPAI INTEGRÁCIÓS ALAP



Készült az Európai Unió **Európai Integrációs Alapjának** támogatásával. 

A kötet címe: A nyelvtanulástól a politikai részvételig – Bevándorlók integrációját támogató programok az Európai Unióban

Copyright © Nemzetközi Összehasonlító Kutatásokat Támogató Alapítvány (ICCR-Budapest), szerzők, 2013

A kiadásért felel a Nemzetközi Összehasonlító Kutatásokat Támogató Alapítvány kuratóriumának elnöke

[www.iccr.hu](http://www.iccr.hu)

ISBN 978 963 08 7378 9

Szöveggondozás:

*Bognár Róbert*

Borító-, könyvterv és tipográfia:

*Rochlitz Vera*

Nyomdai munkák:

*Profilm DTP Kft.*

# Tartalom

KOVÁTS ANDRÁS: A stratégiától a megvalósításig Mit tanulhatunk a külföldi integrációs programokból?	7
BODOLAI ANNA BORBÁLA: A bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő európai és hazai szakpolitikák	12
PÁVA RITA – SOMOGYVÁRI ZOLTÁN: Hídemberek az integrációért Vezetőképző program Németországban	41
KISS ADRIENN – SOLTÉSZ BÉLA: Technikai és pénzügyi segítségnyújtás migráns szervezeteknek Portugáliában	61
BARCZA ILDIKÓ – NÁDASDI ANITA: One-Stop-Shop Egyablakos ügyintézési rendszer Portugáliában	85
FELEKY GÁBOR ATTILA – MÁRTON EMESE: A bevándorlók civil részvételének ösztönzése Svédországban	107
FALUDY JULIANNA – SCHMIDT ILDIKÓ: Nyelv és munkaerőpiac Bevándorlás és integráció Dániában	131
KOCSIS JUDIT NÓRA – MAGYAR ESZTER: Állampolgári, nyelvi és kulturális képzés Belgiumban	154
Függelék	171
Európai modulok a bevándorlók integrációjának elősegítésére	173
Abstracts in English	188
A kötet szerzői, szerkesztői	193



KOVÁTS ANDRÁS

## A stratégiától a megvalósításig

---

### Mit tanulhatunk a külföldi integrációs programokból?

Tanulmánykötetünk egy közel egyéves kutató-elemző munka eredménye. Az ICCR-Budapest Alapítvány arra vállalkozott, hogy olyan – a bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő – programokat keres az Európai Unió más tagállamaiban, amelyek a hazai integrációs programok számára követendő példaként, modellként szolgálhatnak. A feladat nem volt egyszerű, hiszen egy program eredményes működése jelentős mértékben függ az adott ország társadalmi, politikai, gazdasági berendezkedésétől; attól, hogy egy program sikeres egy másik európai országban vagy városban, nem biztos, hogy magyarországi megvalósítása is hasonló eredményeket hozna. Már a programok azonosítása is nehéz volt; az EU tagállamaiban folyó jó vagy egyenesen „legjobb” gyakorlatokként azonosított projektek, programok százával szerepelnek különféle listákon, regiszterekben, amelyekben többnyire csupán rövid, sematikus leírások szerepelnek.<sup>1</sup>

Kutatásunkhoz a 2011-re kidolgozott Európai Integrációs Modulok koncepcióját vettük alapul (European Commission 2011). A koncepció kiválasztása mellett több érvünk is volt. Egyrészt a bevándorlók integrációjának kérdését három nagyobb szakpolitikai területre koncentráltan mutatja be, s ezek mindegyikéről úgy érezzük, hogy a magyarországi bevándorlók integrációja szempontjából is relevánsak: (1) az interkulturális és nyelvi képzések biztosítása; (2) a többségi társadalom

---

<sup>1</sup> Csak néhány példa: a bevándorlók integrációjával foglalkozó EU-weboldalon szereplő projektleírások (<http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/index.cfm>), az EU-Bizottság integrációs kézikönyv-sorozata (Niessen – Schibel 2004, 2007, Niessen – Huddleston 2010), az IOM által kiadott kompendium (IOM 2010), vagy az Európai Integrációs modulok projektleírásai (European Commission 2011).

nyitottságának és elköteleződésének erősítése és (3) a bevándorlók aktív részvételének ösztönzése a közösségi élet minden területén. Másrészt a koncepció kidolgozói hangsúlyt vetettek a helyi jó gyakorlatok megjelenítésére, sőt a koncepció kidolgozása kezdettől fogva „alulról építkezett”; egy szemináriumsorozat keretében – melynek e kötet egyik szerkesztője és szerzője is résztvevője volt – integrációs programok tervezésével és megvalósításával foglalkozó szakemberek vitatták meg a készülő dokumentumot. Harmadrészt azért választottuk ezt a koncepciót, mert a helyi gyakorlatok rövid bemutatása mellett arról is információ van benne, hogy mennyire „erős” példaként szolgálnak; sikerüket alátámasztják-e független külső vagy belső értékelési eredmények.<sup>2</sup>

A kutatáshoz hat projektet választottunk ki, csupa olyat, amelyet független külső vagy belső értékelés sikeresnek talált. Ezek a következők:

Az interkulturális és nyelvi képzések terén a dán VSK nyelviskolát és a flandriai *Kom-Pas Gent* szervezetet vizsgáltuk. A többségi társadalom megerősítését szolgáló projektek közül a portugál *ACIDI* egyablakos ügyintézési rendszerét tekintettük jó példának, de részben ide tartozik a malmói *Folkuniversitetet* által működtetett *Integration i förening* (Integráció egyesületek által) program is. A bevándorlók aktív társadalmi és politikai részvételének erősítését a németországi *Bertelsmann Stiftung* vezetőképző programja, és a portugál *ACIDI* keretein belül működő, migráns önszerveződéseket támogató *GATAI* példázta, de a malmói *Folkuniversiteit* projektje ide is sorolható. A hat projekt közül az egyik nem szerepel a modulokat bemutató dokumentumban: a *Kom-Pas Gent* által működtetett nyelvi és kulturális orientációs képzés az egyik legismertebb ilyen szolgáltatás Európában; az első szakpolitikai területhez (modulhoz) kapcsolódóan mindenképp fontosnak tartottuk a bemutatását.

A kutatást bevándorlással foglalkozó vagy a téma iránt érdeklődő fiatal szakemberek végezték, az ICCR-Budapest Alapítvány által kiírt pályázat nyerteseiként. A kutatás során az egyes szervezetekre és projektekre vonatkozó online adatgyűjtés és -elemzés mellett lehetőség volt egy rövid tereplátogatásra is mind a hat

---

<sup>2</sup> Az Európai Integrációs Modulok koncepcióját bemutató dokumentum rövidített magyar nyelvű szövege megtalálható a kötet függelékében, a teljes dokumentum az ICCR-Budapest Alapítvány honlapján a [http://www.iccr.hu/kutatas/EMMI\\_HU\\_final.pdf](http://www.iccr.hu/kutatas/EMMI_HU_final.pdf) linken olvasható.



helyszínen, melynek során interjúk és részt vevő megfigyelések segítségével mélyítették, pontosították ismereteiket a kutatók. Az adatgyűjtést és terepmunkát közös szakmai felkészülés előzte meg, melynek során a kutatói team megfogalmazta azokat a kutatási kérdéseket, hipotéziseket, melyekre az elkészült elemzések választ keresnek. A hipotézisalkotásnál nemcsak személyes szakmai ambíció és intellektuális kíváncsiság vezette a kutatókat, hanem annak igénye is, hogy a magyarországi integrációs politika szereplői (mind a szakpolitika formálói, mind pedig annak végrehajtói) számára minél relevánsabb információkkal szolgáljanak az egyes területekre vonatkozó programok, projektek esetleges magyarországi megvalósításával kapcsolatosan. A kutatás elemző, adatfeldolgozó szakaszában két szakmai rendezvényen is lehetőség volt a tapasztalatokat megosztani a magyarországi szakmai közönséggel, az ottani viták, észrevételek figyelembevételével alakult ki a tanulmányok – jelen kötetben bemutatott – végleges formája.

A hat tanulmányt egy hosszabb, az Európai Unió és Magyarország integrációs szakpolitikáját bemutató elemzés előzi meg Bodolai Anna Borbála tollából, aki a kutatás vezetője és a kötet egyik szerkesztője is. Az EU integrációs politikájának alakulása azért tart számot az érdeklődő olvasó figyelmére, mert a bemutatott projektek fele uniós forrásból valósult, valósul meg, illetve a sikeres és az adott tagállami politika által támogatott integrációs szolgáltatások (például a belga és holland kulturális és nyelvi képzések) könnyen utat találnak az uniós szakpolitikába, és finanszírozási prioritásként más tagállamok számára is megjelennek. Különösen a magyarországi szakma számára fontos ismerni a nyugat-európai trendek alakulását: az integrációra szinte kizárólag uniós forrásokat felhasználó tagállamként elengedhetetlen az EU prioritásainak való megfelelés, függetlenül a tényleges hazai szükségletektől.

Páva Rita és Somogyvári Zoltán tanulmánya egy sok szempontból kudarcos projekt bemutatásán keresztül példázza, hogy mennyire fontos a projekt folyamatába épített értékelés, a szerzett információk visszacsatolása és a változtatásra való nyitottság. A migráns önszerveződések egyéneken keresztüli támogatásának németországi modellje mellett megismerkedhetünk a migráns szervezetek támogatásának portugál gyakorlatával is. Kiss Adrienn és Soltész Béla írása egy olyan finanszírozási modellt mutat be, amilyenre Magyarországon is nagy szükség

lenne, kérdés azonban, hogy a sikeres működtetéshez szükséges társadalmi szolidaritás és bizalom mértéke elegendő-e.

Barcza Ildikó és Nádásdi Anita az egyablakos ügyintézési rendszer bemutatása mellett ír a rendszer által alkalmazott interkulturális mediátorok szerepéről is. A magyar közigazgatás számára fontos üzenet, hogy egy szolgáltatás pusztán megléte nem teszi azt automatikusan hozzáférhetővé: az „akadálymentesítést” mentálisan is, kulturálisan is és a mindennapi kommunikáció szintjén is el kell végezni a hatékony közszolgáltatások kialakítása érdekében. Feleký Gábor Attila és Márton Emese elemzése Svédországot mutatja be, ahol az állami és a civil szektor közötti szakadék korántsem akkora, mint Magyarországon. A civil szervezeti tagság ösztönzése egy állami projekt keretében furcsának tűnhet egy magyarországi szakember számára, ugyanakkor annak felismerése, hogy nincs társadalmi kohézió és integráltság erős civil szektor nélkül, a hazai szakpolitika számára is fontos volna.

Az integráció nehezen valósul meg a bevándorlók egyéni képességeinek, nyelvi, kulturális kompetenciáinak változása nélkül. Ezt a folyamatot segíti az a két projekt, amelyet az integrációs modulok első szakpolitikai területével kapcsolatosan vizsgáltak az ICCR-Budapest Alapítvány kutatói. Faludi Julianna és Schmidt Ildikó tanulmánya jó példa arra, hogy a nyelvi képzések esetén fontos, hogy célorientáltak legyenek; az aktuális társadalmi-gazdasági szükségletekre és lehetőségekre, valamint az egyéni integrációs stratégiákra reflektáljanak. Legalább ennyire fontos a minőségbiztosítás megléte: folyamatba épített értékelések (vizsgák), gazdasági ösztönzők (a migránsok nyelvtudáshoz kötött támogatása és a nyelviskolák eredményorientált finanszírozása) nélkül a nyelvi képzések hatékonysága igencsak megkérdőjelezhető volna. A magyarországi – egyelőre csak a menekültügy területén működő – finanszírozási és oktatási rendszer szereplői számára sok fontos üzenete van az elemzésnek. Kocsis Judit Nóra és Magyar Eszter tanulmánya – hasonlóan a dán gyakorlatot bemutató íráshoz – a részben kötelező, részben szerződéses alapú integrációs programok működésére példa. A helyenként teoretikussá váló „multikulturalizmus versus asszimiláció” vitát, melyben a kötelező integrációs programok erős kritikákat kapnak, teljesen más megvilágításba helyezi a szakmai minőség és a helyi, személyes szükségletek megjelenítése. Ha egy szolgáltatás praktikus, hasznos, illeszkedik az igénybevevők személyes céljaihoz és a szűkebb-

tágabb közösségük konszenzusos értékrendjéhez, akkor nyilvánvaló, hogy a kötelező vagy szerződéses jelleg nem a többségi önkény általi indokolatlan teher, hanem a közös cél elérésének hatékony ösztönzője. Ez az írás is sok hasznos információval szolgálhat a bevándorlók – különösen a menekültek és oltalmazottak – magyarországi integrációját segítő programok kidolgozóinak.

A kötet és a benne szereplő tanulmányok természetesen akkor érik el igazán céljukat, ha további szakmai vitákat, hivatkozásokat és értékeléseket, a bemutatott és más projekteket kutató, elemző munkákat és – ami a legfontosabb – magyarországi jó gyakorlatokat inspirálnak.

## Irodalom

European Commission (2011a): *Draft European Modules on Migrant Integration*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_25494\\_793453556.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

IOM International Organization for Migration (2010): *Compendium of Migrant Integration Policies and Practices*. Labour and Facilitated Migration Division, Migration Management Services Department, IOM Headquarters, Geneva. Elérhető: [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/facilitating/mi\\_compendium\\_ver\\_feb2010.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/facilitating/mi_compendium_ver_feb2010.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.30.)

Niessen, Jan – Schibel, Yongmi on behalf of the European Commission (2004): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners*. European Communities, Brussels.

Niessen, Jan – Schibel, Yongmi on behalf of the European Commission (2007): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners 2nd Edition*. European Communities, Brussels.

Niessen, Jan – Huddleston, Thomas on behalf of the European Commission (2010): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners 3rd Edition*. European Communities, Brussels.

BODOLAI ANNA BORBÁLA

## A bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő európai és hazai szakpolitikák

---

Az Európai Unió tagállamaiban különböző szakpolitikai megoldások születtek a bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő szolgáltatások és ellátások rendszerének kialakítására, de uniós szinten is vannak törekvések egységes európai keretstratégia létrehozására. Az alábbi tanulmány célja az európai uniós keretstratégia és az annak megvalósítására kialakított magyarországi szakpolitika bemutatása.

Jelentős hazai szakirodalomra támaszkodhatunk, hiszen már számos tanulmány foglalkozott a magyarországi bevándorlók integrációjával és fogalmazott meg ajánlásokat; néhány tanulmány már az európai szinten formálódó integrációs keretstratégia bizonyos elemeit is vázolja (Kováts 2011, 2013, Tóth 2009, Sik – Simonovits 2012, Göncz et al. 2012, Fónai – Péntzes 2009). A tanulmánykötetek, kutatási jelentések elsősorban az egyéni tapasztalatokon keresztül mutatják be, hogy a migránsok miként illeszkednek be a magyar társadalomba, milyen igényeik és nehézségeik vannak, és hogy a magyar ellátórendszer mennyiben képes biztosítani integrációjukat.

### Az európai integrációs keretstratégia fejlődése

Integrációs keretstratégia kialakításához kiinduló feltételnek tekinthető a bevándorlással kapcsolatos (statisztikai szempontból is) egységes adatgyűjtés. A kialakított statisztikai nomenklatúrák azonban nem mindig egyértelműek, illetve definiálásuk sok esetben nehézkesnek tűnik.

12 | A bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő európai és hazai szakpolitikák

Az első kérdés: ki a bevándorló? Az európai szakirodalomban a „bevándorló” fogalmának két különböző meghatározása létezik.

Az első megközelítésben bevándorló az, aki másik országban, azaz külföldön született (European Commission 2011b: 23–70). Általánosságban is őket tekintik leggyakrabban bevándorlóknak, hiszen esetükben egyértelmű, hogy az életük valamely korábbi pontján költöztek, vándoroltak be a jelenlegi tartózkodási helyüknek megfelelő országba. A külföldön született lakosság ugyanakkor két további különböző csoportra osztható: az egyikbe azok tartoznak, akik még nem állampolgárai a tartózkodási helyük szerinti országnak, a másikba azok, akik már megszerezték a befogadó ország állampolgárságát.

Az Európai Unióban uniós és nem uniós országból érkező bevándorlókról szokás beszélni – az utóbbiakat „harmadik országbeli” migránsoknak nevezik. Az európai integrációs keretstratégia elsősorban ezen, harmadik országbeli bevándorlók integrációját kívánja elősegíteni.

A másik lehetőség az állampolgárság szerinti meghatározás (külföldi népesség) (European Commission 2011b: 71–120). Ennek a definíciónak a fényében migráns az, aki egy másik nemzetállamnak az állampolgára. Az így meghatározott csoportba mindazok beletartoznak, akik az életük valamely szakaszában vándoroltak be a befogadó országba, vagy akár ott születtek, de nem lettek ottani állampolgárok. Ez a lényegesen tágabb megközelítés is indokolt lehet több szempontból, hiszen egy másik nemzetállam állampolgáraként eltérő jogi, illetve akár társadalmi-gazdasági helyzetben vannak a befogadó állam többi szereplőjéhez viszonyítva.

Az európai szakirodalomban szokás továbbá első és második generációs migránsok között is különbséget tenni. A második generációba tartozók szülei külföldön születtek, de ők maguk már a befogadó országban. Az adott ország szabályozásától függően a külföldi nemzetállam és az adott ország állampolgárai is lehetnek. Rob Bijl és Arjen Verwij ezzel a szakkifejezéssel összefüggésben jegyzi meg, hogy „a második generáció fiatalabb tagjai megbélyegezve érezhetik magukat migráns besorolásuk miatt”, hiszen ők többnyire már az adott országban nőttek fel, és gyakran már nem is beszélik szüleik nyelvét (Bijl – Verwij 2012). A definíciós nehézségek is jelzik, milyen komplex jelenséggel van dolgunk, és milyen helytelen megközelítés az „európai migránsokat” egységes homogén csoportként leírni.

Az Európai Unióba irányuló migráció mértéke és legfőbb jellemzői sokat változtak az elmúlt évtizedekben. Az országok közötti összehasonlítást megnehezíti, hogy az Eurostatnak adatokat szolgáltató tagállamok időről-időre megváltoztatják adatgyűjtési módszereiket (European Commission 2011b: 11-12). Ennek ellenére általában az Eurostat statisztikái szolgálnak alapul az unióban élő migráns népesség számának megállapítására. Az állományadatok (*stock*) mutatják az adott országban tartózkodó migránsok számát, a migrációs áramlások (*flow*) adatai pedig a bevándorlás alakulását, trendjét és intenzitását jelzik.

Az Eurostat adatai alapján a 21. század első évtizedében jelentős volt mind az EU-ból, mind az EU-ba irányuló migráció. 2008-ban 1,8 millió harmadik országbeli vándorolt be az EU-ba. A legnagyobb csoport a marokkóiaké volt, számuk meghaladta a 150 000 főt; őket a kínaiak, az indiaiak, az albánok és az ukránok követték a sorban. A legtöbb marokkói 2008-ban Spanyolországba (majdnem 94 000), illetve Olaszországba (37 000) vándorolt be. Ugyanabban az évben Spanyolország fogadta be a legtöbb kínai migránst is (27 000 főt). Az Egyesült Királyságot az indiaiak választották első helyen. Abszolút számokban és összesítve Spanyolországba, Németországba és az Egyesült Királyságba érkezett a legtöbb bevándorló. Az Eurostat adatai alapján ezen országokba érkezett a bevándorlók több mint a fele (53 százaléka) 2008-ban (European Commission 2011b: 18).

Az Eurostat már idézett publikációja szerint 2008 végén az EU-ban tartózkodó harmadik országbeliek száma 20 millió körül volt, vagyis a teljes uniós lakosság 4 százaléka. A legtöbb harmadik országban született bevándorló Németországban él (6 130 000 fő), de jelentős a számuk Spanyolországban (4 000 000 fő), Franciaországban (5 000 000 fő) és az Egyesült Királyságban (4 600 000 fő) is. Amennyiben a migránsok másik definícióját, a külföldi állampolgárság szerinti meghatározást vesszük alapul, a következő számokat kapjuk: Németország: 4 600 000 fő, Spanyolország: 3 340 000 fő, Franciaország: 2 400 000 fő, Egyesült Királyság: 2 400 000 fő. A legnagyobb csoport közülük Törökországból érkezett, számuk eléri a 2,5 milliót, őket követik a marokkóiak, az albánok és a kínaiak (European Commission 2011b: 25, 73).

Az Európai Unió szinte mindegyik tagállamában jelentős demográfiai átalakulás zajlik, elöregedik a társadalom, nő a várható élettartam, csökken a munkaképes

korosztályba tartozók száma. Ezzel szemben a külföldi népesség jelentős részét fiatal, munkavállaló korú bevándorlók adják. Ahhoz azonban, hogy az EU maximálisan kihasználhassa a migráció által biztosított munkaerő-piaci és versenyképességi előnyöket, a lehető leghatékonyabb módon kell segíteni a különböző háttérű bevándorlók társadalmi integrációját.

Az Európai Unión belül az integráció fogalma is átalakult az évek során (Carre-ra 2008). Ezzel kapcsolatban több szerző szerint az Európai Uniónak a külföldiek integrációjára vonatkozó politikája mára elmozdult az eredetileg az egyenlőségen és az antidiszkrimináció elvein nyugvó megközelítéstől, és a nemzetállamok által meghatározott integrációs értelmezés került előtérbe – amelyben a bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő politikák pusztán újabb eszközei a tagállamokba irányuló migrációs áramlások szabályozásának (Guild et al. 2009).

Ahány európai uniós tagállam van, annyi különböző hagyomány és tapasztalat él a bevándorlókkal kapcsolatban. Vannak országok, amelyekben a tömeges bevándorlás új jelenség, másoknál (főleg a gyarmatosító hagyománnyal rendelkezőknél) a migráció már hosszabb ideje jellemző folyamat. Kérdés ezek után, hogy egyáltalán lehetséges-e európai szinten egy egységes integrációs politika kialakítása, és ha igen, akkor milyen mélységben. Az uniós intézkedések eredményeztek bizonyos mértékig közös integrációs keretstratégiát az elmúlt évtized során, de inkább a szubszidiaritás győzedelmeskedett a bevándorlók integrációjának kérdésében (Bijl – Verwij 2012).

Az európai szinten formálódó keretstratégia fejlődésének és jelenlegi szabályozásának leglényegesebb elemeit az EU tagállamai közötti tapasztalat és tudás megosztására tett kísérletek jelentik, kiegészítve a különböző integrációs politikák nemzetek feletti koordinálásával. Az európai uniós intézmények közül legfőképpen a Tanács (szakminiszteri konferenciák), az Európai Bizottság, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság – EGSZB (European Economic and Social Committee), illetve a 2007-ben létrehozott Európai Integrációs Alap (European Integration Fund), valamint a nemzetközi szakértői fórumok – Nemzeti Kapcsolattartó Pontok Hálózata (National Contact Points of Integration – NCPI), és az Európai Integrációs Fórum (European Integration Forum) – vesznek részt az európai szinten formálódó integrációs keretstratégia alakításában.

A bevándorlók integrációját támogató keretstratégia kialakításának folyamatát és menetét Sergio Carrera például az unió Nyitott Koordinációs Módszeréhez (Open Method of Coordination – OMC) hasonlítja (Carrera 2008). Szerinte a hasonlóság abban rejlik, hogy az integrációs keretstratégia a tagállamok nemzetállami politikáját és programját informális intézkedésekkel, az EU bevándorlásra vonatkozó jogi intézkedéseit kiegészítve, transznacionális koordinációs eszközök segítségével kívánja alakítani. Habár Carrera szerint az OMC-hoz képest fontos különbség, hogy a keretstratégiának még hosszú távú céljai között sem szerepel a jogi harmonizáció, illetve az Európai Bizottság szerepe és funkciói a Nyitott Koordinációs Módszerben jellemzőhöz képest jelentősen korlátozottak.

Fontos hangsúlyozni, hogy az EU elsődleges jogforrásaiban található ugyan jogalap az európai szinten egységesen kialakítandó migrációs stratégia kialakítására, de a harmadik országbeliek beilleszkedésére tett erőfeszítések terén a szubszidiaritás megerősítésére is találhatunk példát.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 61. cikk b) pontja szerint például: *„A Tanács intézkedéseket fogad el a menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állampolgárai jogainak védelme terén a 63. cikk rendelkezéseinek megfelelően.”* A Szerződés 63. cikkének a) pontja értelmében pedig: *„A Tanács intézkedéseket fogad el a bevándorlási politikára vonatkozóan a belépés és tartózkodás feltételei tekintetében”.*

Az európai szintű integrációs keretstratégia kialakításánál ugyanakkor különös tekintettel kell lenni a Lisszaboni Szerződés 79. cikk 4. bekezdésének vonzataira, amelyek értelmében:

*„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok rendelkezéseinek bármilyen jogharmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek a támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak.”*

Az elmúlt pár évben egyre több kísérlet született az egyes országokban érvényes integrációs rendelkezések sikerességének, illetve a harmadik országbeliek társadalmi beilleszkedésének mérésére. Sergio Carrera szerint erős elfogultság figyelhető meg az integrációs teljesítményértékelést célzó kísérletekben. Az integ-



ráció sikerességének mérése során ugyanis leginkább szubjektív megítélés alá esik, hogy milyen integrációs folyamatok tekinthetők sikeresnek illetve sikertelennek. A 2005-ben kifejlesztett index nem is rejti véka alá: „A normatív keret természetesen bizonyos szempontból értékítéletekre épül. Erre azért van szükség, hogy egy egységes szempontrendszer alapján lehessen a különböző politikákat értékelni. A normatív értékítéletek a társadalmi beilleszkedésről folytatott viták során leggyakrabban elhangzott érveken alapulnak” (Carrera 2008: 45).

Az Amszterdami Szerződés legjelentősebb rendelkezései a bevándorlók integrációjának szempontjából a bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódtak, amelyeket 1999-ben az Európai Tanács tamperei találkozója konkretizált (European Council 1999). A Tanács pontos menetrendet határozott meg az 1999–2004 közötti időszakra a bel- és igazságügyi együttműködés területén, és a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait is lefektette. Célként határozta meg, hogy a harmadik országbeli állampolgárok jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgáraiéhoz, illetve, hogy a huzamos ideig és jogszerűen valamely tagállamban tartózkodó külföldiek számára az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz a lehető legközelebb álló, egységes jogokat kell biztosítani.

A Tamperei Program végrehajtásának következtében a Bizottság több jogi aktust is elfogadott, amelyek többek között a családegyesítésre (2003/86/EK), a huzamosabb idejű tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok jogállására vonatkozóan (2003/109/EK), valamint a diákok (2004/114/EK) és a kutatók (2005/71/EK) bevándorlására vonatkozóan tartalmaztak szabályozást.

A Bel- és Igazságügyi Együttműködés Tanácsa 2002. október 14–15-i ülésén felkérést intézett a Bizottsághoz, amelynek eredményeképp 2003 márciusától működik a Nemzeti Kapcsolattartó Pontok Hálózata (NCPI). Az NCPI szakértőkből álló nemzetközi fórum, melynek résztvevői a harmadik országbeliek integrációjáért felelős nemzetállami minisztériumok képviselői. Feladataik közé tartozik az információcsere elősegítése, az integrációs folyamat figyelemmel követése, illetve az integrációs politikák koordinálásának javítása uniós és nemzetállami szinten. Komoly szerepük van a tapasztalatcserék támogatásában, az integrációs szakanyagok készítésében, illetve az egész integrációs keretstratégia fejlesztésében.

Az NCPI tagjai évente többször találkoznak Brüsszelben, és támogatják a bevándorlók integrációját elősegítő többi intézményt is.

2003 júniusában a Thesszalónikiben tartott tanácsi csúcsértekezleten már megszületett a javaslat az EU tagállamaiban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésére vonatkozó átfogó politika kidolgozásra. Az Európai Unió Tanácsa az átfogó integrációs politika alapjául Közös Alapelveket (Common Basic Principles for Immigration Integration Policy – CBPs) fogalmazott meg 2004 novemberében, a groningeni informális konferencián (Council of the European Union 2004).

A Közös Alapelvekről szóló tanácsi következtetések alapjául szolgál az a feltételezés, amely szerint a migrációban pozitív lehetőségek rejlenek, de azok kihasználásához a migránsok gazdasági megerősödésére, sikeresebb társadalmi beilleszkedésükre, illetve a biztonság és sokszínűség érzésének erősödésére van szükség. A Migránsok Integrációjának Közös Alapelvei a Tanács értelmezésében egyben azt a célt is szolgálják, hogy a tagállamok minél könnyebben értékelni és alakítani tudják saját integrációs politikájukat.

A Közös Alapelvek a következők (Council of the European Union 2004: 8–15):

1. „A beilleszkedés a bevándorlók és a tagállamok állampolgárai egymáshoz való alkalmazkodásának dinamikus, kétirányú folyamata.”
2. „A beilleszkedés az Európai Unió alapértékeinek a tiszteletben tartását feltételezi.”
3. „A foglalkoztatás az integrációs folyamat kulcseleme és lényeges a bevándorlóknak a fogadó társadalomban való részvétele, a folyamatokhoz való hozzájárulása szempontjából.”
4. „A fogadó ország nyelvének, történelmének és intézményeinek alapfokú ismerete nélkülözhetetlen feltétele az integrációnak.”
5. „Az oktatási erőfeszítések döntő jelentőségűek a bevándorlók és különösen utódjaik arra való felkészítésében, hogy a társadalom aktívabb és sikeresebb tagjaivá váljanak.”
6. „A bevándorlóknak az illető országok állampolgáraival azonos esélyen alapuló, diszkrimináció mentes hozzáférése az intézményekhez, a köz- és magánjavakhoz, valamint szolgáltatásokhoz a jobb beilleszkedés alapfeltétele.”

7. „A bevándorlók és a tagállamok polgárai közötti gyakori érintkezés az integráció pótolhatatlan eleme.”
8. „A különböző kultúrák és vallások gyakorlását az Alapvető Jogok Chartája garantálja, és ezeket meg is kell óvni, ha a szóban forgó gyakorlatok nem ellentétesek a sérthetetlen európai jogokkal és a nemzeti törvényekkel.”
9. „A bevándorlók részvétele a demokratikus folyamatokban és a beilleszkedést elősegítő politikákban, intézkedésekben különösen helyi szinten előmozdítja a beilleszkedésüket.”
10. „Lényeges az integrációs politikák és intézkedések beépítése minden releváns politikai portfólióba, érvényesítése minden állami és kormányzati területen és szinten.”
11. „Világos célok, mutatók és értékelő módszerek kifejlesztése szükséges a politika kiigazításához és az információcsere hatékonyabbá tételéhez.”

Öt évvel az Európai Tanács tamperei ülése után szükségessé és időszerűvé vált egy új stratégia kidolgozása. 2004 novemberében fogadta el az Európai Tanács a Hágai Program nevet viselő cselekvési programot, amely a 2005–2010 közötti időszakra tíz prioritást határoz meg a „szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából” (European Commission 2005a). A Hágai Program a tamperei célok megvalósítását viszi tovább, és többek közt azt is megfogalmazza, hogy a legális migráció jótékony hatással lehet a tudásalapú társadalom megteremtésére – ehhez azonban ellenőrzött és minél rugalmasabb migrációs politikára van szükség, amely figyelembe veszi a munkaerő-piaci adottságokat és segíti a bevándorlók integrációját is.

A 2005-ös A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról (Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union) a migrációs szabályozásokra és a harmadik országbeliek integrációjával kapcsolatos tapasztalatokra épít (European Commission 2005b). Ez a közös európai integrációs keretstratégia első lépéseként értelmezhető, melyben konkrét javaslatok vannak a Közös Alapelvek uniós és nemzetállami szinten való megvalósítására. A dokumentum számos kitűzött célja közül kiemelendők a foglal-

koztatással, az oktatással, valamint a társadalmi aktív részvétellel kapcsolatosak. A bizottsági kommunikációt tartalmazó dokumentum kiemelten foglalkozik a munkaerő-piaci diszkrimináció megszüntetésével. Ismételten hangsúlyozza a társadalmi javakhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításának fontosságát, illetve hogy minél több társadalmi kapcsolat jöjjön létre bevándorlók és nem bevándorlók között. A bizottsági dokumentum fontosnak tartja a bevándorlók számára biztosított egyéni jogokat is, és hangsúlyozza a demokratikus folyamatokban való részvételük jelentőségét, a kultúrájuk és vallásuk szabad gyakorlásának fontosságát. Ugyanakkor (a Közös Alapelvek 1. pontjának értelmében) kiemeli annak jelentőségét is, hogy az integráció kétirányú folyamat, és magában foglalja az európai alapértékek tiszteletben tartását is. Megfogalmazódott az igény, hogy a nemzetállami szintű integráció mérése céljából minél több adatot gyűjtsenek össze, illetve dolgozzanak ki európai szintű, közös indikátorokat.

A bevándorlási politika kiemelt prioritássá válását mutatja, hogy 2008 szeptemberében az Európai Unió Tanácsa elfogadta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot (Council of the European Union 2008). A Tanács a Paktum keretében öt területen rendelt el intézkedéseket a következő öt éves időszakra vonatkozóan: a legális bevándorlás megszervezése, az illegális bevándorlás visszaszorítása, a határellenőrzés javítása, a menedéket nyújtó Európa létrehozása, a származási és tranzitországokkal való együttműködés. A bevándorlók társadalmi integrációjának szempontjából kiemelkedő jelentősége van a legális bevándorlással kapcsolatos szervezési feladatoknak. A 2008-as dokumentum újrag kiemelt feladatként jelöli meg, hogy a tagállamoknak olyan nemzeti integrációs politikát kell létrehozniuk, amely elősegíti a tartósan letelepedni szándékozó migránsok harmonikus beilleszkedését. A dokumentum leszögezi:

*„A migránsok jogainak (különösen az oktatáshoz, a munkához, a biztonsághoz, valamint a közszolgáltatásokhoz és a szociális szolgáltatásokhoz való joguk) és kötelezettségeinek (a fogadó ország törvényeinek tiszteletben tartása) egyensúlyán kell alapulnia. A szakpolitikák a nyelv elsajátítását és a munkavállalást elősegítő konkrét intézkedéseket tartalmaznak majd, amelyek alapvető tényezők az integráció szempontjából...”*

A folyamatos gazdasági fejlődés és a harmadik országbeliek társadalmi beilleszkedésének kérdése 2008-tól kezdődően stratégiai szempontból is egyre komolyabb átgondolást igényelt. Az Európai Unió Tanácsának 2008 novemberi ülésén fogadták el a felelős miniszterek a Vichy-i Nyilatkozatot (European Council 2008). A Nyilatkozatban az alábbi témák alapján történt a migránsok integrációjának átgondolása: az Európai Unió értékeinek előmozdítása, az integrációs folyamat támogatása, a munkavállaláshoz való hozzáférés és a sokszínűség elősegítése a munkahelyeken, a nők integrációjának támogatása és a gyermekek oktatása, az interkulturális párbeszéd elősegítése, az integrációs politikák irányítása.

A Vichy-i Nyilatkozat az integráció – a többi szakpolitikával összhangban levő – globális szemléletű megközelítést javasolja, különös tekintettel a társadalom-, a foglalkoztatási és az antidiszkriminációs politikákra. Ez a dokumentum is megemlíti, hogy a migránsok társadalmi beilleszkedése hozzájárul az adott tagállam gazdasági fejlődéséhez. A nyilatkozat sürgeti többek között az intézményi kapacitások további bővítését, a migrációs áramlásokra vonatkozó elemzések készítését, illetve a jogvédelmet és a befogadottak megtartását és letelepítését.

A nemzetállamok integrációs intézkedéseinek sikeres összehangolására uniós támogatásokra is szükség volt. 2005 áprilisában a 2007–2013 közötti európai uniós költségvetési időszakra átfogó uniós keretprogramot állítottak fel Szolidaritás és Migrációs Áramlások Igazgatása (Programme on Solidarity and Management of Migration Flows) néven, melynek a költségvetése csaknem négy milliárd euró volt (European Commission 2005c). A keretprogram pénzügyi szolidaritási programokat működtetett, illetve működtet a következő négy alapon keresztül: Európai Menekültügyi Alap (European Refugee Fund), Külső Határok Finanszírozási Alapja (External Borders Fund), Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alap (European Integration Fund), valamint Harmadik Országok Állampolgárainak Visszatérését Segítő Európai Alap (European Return Fund).

A társfinanszírozás rendszerében működő alapokhoz a tagállamok pályázatok benyújtásával juthatnak hozzá. Magyarországon például az Európai Unió által biztosított forrás 25 százalékos hazai társfinanszírozással egészül ki. Az alapok elsődleges célja az, hogy anyagi segítséget nyújtsanak a tagállamoknak a szak-

politikájuk uniós szintre való fejlesztésében, illetve, hogy az alapok által összehangolt vagy közös akciók az EU számára kiaknázható kollektív előnyöket eredményezzenek.

Az alapok felhasználása többéves programok alapján történik. A tagállamok az Európai Bizottság stratégiai iránymutatásai alapján készítik el a többéves programjukat, amely a tagállami helyzetképet és a programozási időszak célkitűzéseit, a fő fejlesztési irányokat, valamint az ezekhez rendelt pénzügyi forrásokat tartalmazza. Ugyancsak azonos rendelkezések vonatkoznak az alapok kezelésével kapcsolatos igazgatási és pénzügyi ellenőrzési szabályozásra is. Az Európai Unió meghatározta az alapból az egyes tagállamokra jutó allokáció összegét, amelyet aztán a tényleges statisztikai adatok figyelembevételével évente pontosítanak.

Az Európai Integrációs Alap a harmadik országbeliek szociális, oktatási, kulturális, vallási és nyelvi beilleszkedéséhez szükséges programok támogatását tűzi ki célul tagállami és uniós források felhasználásával. Az alap a 2007–2013 közötti időszakra a következő prioritásokat határozta meg:

1. A harmadik országból érkezett külföldiekre vonatkozó Közös Alapelvek gyakorlatba való átültetése.
2. Olyan értékelési és mérési módszerek, illetve indikátorok kidolgozása, amelyekkel a külföldiek sikeres beilleszkedését megcélzó egyes politikák, programok előrehaladását, sikerét mérni lehet.
3. Az integráció kormányzati, kormányközi és regionális intézmény-, illetve eszközrendszerén belül a kultúrák közötti eligazodást segítő, ismeretszerző kapacitások bővítése, erősítése.
4. Tapasztalatcsere, az egyes tagállamok beilleszkedési politikájára vonatkozó ismeretek megosztása.

A bevándorlók integrációját elősegítő uniós keretstratégia fejlődésére 2008-at követően a Stockholmi Programon kívül az Európa 2020: Az Európai Unió növekedési stratégiája (Europe 2020 Strategy for Growth) is hatással volt, amelynek egyik elérni kívánt célja a 20–64 évesek foglalkoztatásának növelése az unióban. A stratégia értelmében a cél elérésének egyik eszköze az EU tagállamaiban jogszerűen tartózkodó migránsok hatékonyabb integrálása az adott társadalomba (European

Commission 2010). Az Európa 2020 stratégia céljainak eléréséhez a Nyitott Koordinációs Módszer technikáját alkalmazták, és egyúttal számos pénzügyi forrást is elérhetővé tettek a tagállamok részére.

Számos további olyan európai program működik, amelynek céljai hatással vannak a migránsok társadalmi beilleszkedésére. Az egyik legjelentősebb a PROGRESS (European Parliament 2006), a több és jobb minőségű munkahely megteremtését, valamint ezzel párhuzamosan a befogadó szemléletű társadalom kialakítását célzó program, amelynek egyik kiemelt területe az antidiszkrimináció. Olyan civil szervezetek kaphatnak támogatást, amelyek a társadalmi kirekesztés és a diszkrimináció elleni küzdelmet tűzik ki célul, illetve olyan nemzetállami intézmények, amelyeknek feladata az esélyegyenlőség előmozdítása.

Korábban, 2001 és 2008 között, hasonló program volt az EQUAL (European Commission 2000). A bevándorlók integrációjának szempontjából releváns EQUAL projektek az EU integrációs honlapján, illetve az EQUAL Common Database honlapján<sup>1</sup> is elérhetőek.

A szóban forgó célok megvalósítását az Európai Szociális Alap (European Social Fund) tevékenysége is segíti. A strukturális alapok közül ez az alap kifejezetten a foglalkoztatással és a társadalmi befogadással összefüggő politikákat támogatja az egyes tagállamokban.

A bővülő együttműködés része, hogy a nagyvárosokból álló *Eurocities* hálózattal<sup>2</sup> az Európai Bizottság 2007. november 5-én aláírta a Milánói Nyilatkozatot<sup>3</sup>. A dokumentum hangsúlyozza a nagyvárosok szerepét a bevándorlók integrációjának folyamatában, és az aláírók a nagyvárosok együttműködésének szükségességére is felhívták a figyelmet. A nyilatkozattal egy időben elindult egy helyi szintű párbeszéd folyamat is, amelynek célja a városok közti egyeztetések támogatása. Ennek keretében évente közös rendezvények és kutatási projekt kezdődött.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/ECDB/equal/jsp/index.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/ECDB/equal/jsp/index.htm) és <http://ec.europa.eu/ewsi/en/>

<sup>2</sup> Integrating Cities: Charter Elérhető: <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/resources/charter> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

<sup>3</sup> Integrating Cities: Milan Declaration Elérhető: [http://www.migpolgroup.com/public/docs/news/Milan\\_Declaration-ADOS-1.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/news/Milan_Declaration-ADOS-1.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

<sup>4</sup> Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities Elérhető: <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/national-portals/Inti-cities> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság – EGSZB (European Economic and Social Committee) és az Európai Bizottság javaslatára 2009-ben létrejött Európai Integrációs Fórum (European Integration Forum) tagjainak egyharmadát az EU keretszervezetei, kétharmadát a migráns és civil szervezetek delegálják (European Economic and Social Committee 2012). A százfős fórum céljai és feladatai közé tartozik szakmai konzultációk folytatása, illetve jelentések, javaslatok megfogalmazása a migránsok integrációjával kapcsolatban.

Az elmúlt évtizedben születtek olyan kézikönyvek is, amelyek a megfelelő döntéshozók és kormányzati munkatársak számára segítséget nyújtanak a migránsok társadalmi beilleszkedését elősegítő nemzeti hatáskör gyakorlásában. A migránsok integrációjáról szóló kézikönyvsorozat első kötete 2004-ben jelent meg, ezt további kötetek követték 2007-ben és 2010-ben (Niessen – Schibel 2004, 2007, Niessen – Huddleston 2010).

A tárgyalt témák nagyjából lefedik a bevándorlók integrációjával kapcsolatos összes kérdést; valamint tartalmaznak úgynevezett jó gyakorlatokat is. Ezek közül kiemelik a külföldiek megérkezését követően felkínált, az általános eligazodást és a nyelvi tanulást segítő tanfolyamok jelentőségét. További témák: integrációs kurzusok, lakhatás, munkavállalás és oktatás, a média szerepe, valamint az aktív állampolgárságot elősegítő intézkedések.

A rendszeres időközönként nyilvánosságra hozott Migrációról és integrációról szóló éves jelentés (Annual Report on Migration and Integration) szintén fontos szakmai anyag (a legutóbbi: European Commission 2013). A jelentések átfogó képet adnak az EU-ban megfigyelhető migrációs trendekről, illetve bemutatják az adott időben érvényben levő EU-s és nemzetállami főbb integrációs szakpolitikákat.

A migránsok integrációját uniós szinten elősegítő újabb eszközök között szerepel a már említett integrációs honlap<sup>5</sup> is, amelyen számos hasznos link, dokumentum és valamennyi releváns nemzeti jogszabály hozzáférhető. A honlap lehetőséget nyújt arra is, hogy az integráció területén tevékenykedő szakemberek és szervezetek egymással kapcsolatba lépjenek.

---

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>



Az utrecht-i egyetem migrációs és etnikai kutatóintézetének és a rotterdami egyetem társadalomtudományi tanszékének együttműködésével készült el az egyik első tanulmány az integráció sikerességét mérő indexekben rejlő lehetőségekről, célja az elkészítők megfogalmazása szerint az volt, hogy feltérképezzék „*az integráció különböző aspektusait és elemzést készítsenek arról, hogy az integráció sikeressége milyen formában mérhető. Ez egyben a tagállamok és a különböző migrációs csoportok specifikusságai közötti összehasonlítást is lehetővé tenné*” (Entzinger – Biezeveld 2003: 4).

A Migration Policy Group által – a British Councilal és a Foreign Policy Centre-rel együttműködésben – kifejlesztett *European Civic Citizenship and Inclusion Index* (Citron – Gowan 2005) konkrét célja elsősorban már az olyan, integrációra vonatkozó adatok bemutatása, amelyekkel az uniós tagállamok integrációt elősegítő jogi kereteit lehet összehasonlítani. Az index kiszámítása a tagállamok jogszabályainak pontozásával történik. Az összehasonlítás alapját egy több szempontot figyelembe vevő, előre kiszámított uniós átlag képezi. A jogszabályok értékelése során számszerűsítik a szabályozás minőségét arra vonatkozóan, hogy azok mennyiben teszik lehetővé a harmadik országbeliek számára a hozzáférést a munkaerőpiachoz, a családegyesítéshez, a tartós letelepedési státusz és az állampolgárság megszerzéséhez, továbbá a diszkriminációellenes védelemhez.

Szintén a Migration Policy Group a British Councilal együttműködve fejlesztette ki a tagországok integrációt elősegítő szakpolitikáinak mérésére szolgáló harmadik indexet, a *Migrant Integration Policy Index*-et (MIPEX) (Huddlestone – Niessen 2011). A 2005-ös indexhez hasonlóan ez a mérőszám is egy európai szinten meghatározott „jó gyakorlatnak” számító szabályozáshoz méri az adott terület intézkedéseit.

Az eddig megemlített indexek nagyrészt civil vagy tudományos intézmények kezdeményezésével készültek, a 2007-ben megjelent *Setting up a System of Benchmarking to Measure the Success of Integration Policies in Europe* című tanulmány viszont már az Európai Parlament Belső Politikáért felelős Főigazgatóságának finanszírozásával (Niessen – Huddlestone 2007).

Az újabb tanulmány célja annak vizsgálata volt, hogy az integrációs teljesítményértékeléssel összefüggő kezdeményezések mennyiben vihetők át a magán-szférából a közszférába, és ez hogyan járulhat hozzá a bevándorlók társadalmi

beilleszkedését elősegítő politikák mérését, minősítését lehetővé tevő, európai szinten szervezett teljesítményértékelő rendszer kialakításához.

Ezen indexek jelentőségét mind a Miniszterek Tanácsa (Council of the European Union 2007), mind az Európai Tanács Vichy-i értekezlete kiemelte. A Vichy-i Nyilatkozat óta intenzív munka kezdődött az európai intézmények szintjén is olyan, most már egységes európai jelzőszámok kidolgozására, amelyek az egyes tagállamokban összehasonlító módon mérik az integrációs folyamat előrehaladását, illetve vizsgálhatóvá teszik a meghozott intézkedések hatékonyságát.

Külön cél volt a döntéshozók számára, hogy meghatározzák azon alapmutatók (core indicators) körét, amelyek egyfelől a tagállamok mindegyikében kötelező minimumként szolgálhatnak, másfelől lehetővé teszik a saját nemzeti szempontok érvényesítését is. Az Európai Unió Tanácsának dán elnöksége alatt megrendezett csúcstalálkozón fogadtrák el a Stockholmi Programot (European Council 2010), amely az eddigi legjelentősebb előrelépés ezen a területen.

A Stockholmi Program az európai bevándorlási politikák kialakítására vonatkozó kísérletek folytatását jelenti, és a 2010-2014-es időszakra vonatkozóan meghatározza az uniós együttműködés keretét és alapelveit. A Stockholmi Program már a nemzetállami szabályozásokra vonatkozó alapmutatók kidolgozásával is foglalkozott.

Négy terület indikátorokkal való méréséről sikerült megállapodni 2009-ben, ezek a következők: foglalkoztatás, oktatás, társadalmi beilleszkedés, aktív állampolgárság. Az Európai Unió Tanácsának egy újabb találkozója szintén kiemelt témaként kezelte a harmadik országbeli migránsok integrációját mérő indikátorok fejlesztését. A Zaragozai Nyilatkozatban (Council of the European Union 2010a) a Bel- és Igazságügyi Együttműködés Tanácsa felhívást intézett az Európai Bizottsághoz arra vonatkozóan, hogy készítsen tanulmányt az integrációs indikátorok kidolgozására tett javaslatok megvizsgálásával, illetve, hogy tegyen jelentést arra vonatkozóan, hogy milyen rendelkezésre álló adatok léteznek ezen indikátorok számításához. 2011 júniusában ennek a felkérésnek eleget téve az Eurostat nyilvánosságra hozott egy előtanulmányt a migránsok integrációját mérő indikátorokról (European Commission 2011c).

A Stockholmi Programot követően egyre több kezdeményezés foglalkozott a bevándorlók integrációját érintő főbb szegmensek, az úgynevezett integrációs

modulok meghatározásával, amelyek keretében az egyes tagállamokban már bevált „jó gyakorlatok” beazonosíthatóak lennének. Így a migránsok társadalmi beilleszkedését elősegítő uniós szintű keretstratégia kialakításának folyamatában (az indikátorok fejlesztése mellett) ezen a területen is jelentős előrelépés történt.

Az európai integrációs modulok kidolgozásának fontosságát a 2010 júniusában elfogadott tanácsi következtetések (Council of the European Union 2010b) is megerősítették. A hangsúlyt az alábbi három területre helyezték: (1) interkulturális és nyelvi tanfolyamok; (2) a befogadó társadalom erős elköteleződése és (3) a bevándorlók aktív részvétele a közösségi élet minden területén. 2011-re elkészült az a dokumentum, amely bemutatja a három európai integrációs modul tervezetét. (European Commission 2011a).

2011 júliusában a bizottság javaslatára jött létre az A harmadik országbeli állampolgárok Európai Unióban való beilleszkedésének menetrendje (European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals) elnevezésű legújabb európai program a harmadik országbeliek integrációjának elősegítésére; e program legfőbb célja, hogy a migránsok jelenlétének köszönhető gazdasági, társadalmi és kulturális előnyök minél jobban kihasználhatóvá váljanak. A program a helyi kezdeményezésekre épít, és a bevándorlók minél aktívabb részvételét kívánja támogatni a társadalomban (European Commission 2011d).

## A magyarországi integrációs szakpolitika

2001. január elsején 110 ezer külföldi állampolgár élt Magyarországon.<sup>6</sup> 2012 január 1-jén több mint 200 ezer külföldi állampolgár tartózkodott Magyarországon, arányuk a teljes népességben 1,1 százalékról 2,1 százalékra nőtt (Központi Statisztikai Hivatal 2012: 21).

Az Eurostat adatai szerint más tagállamokkal való összehasonlításban a Magyarországon élő külföldiek aránya alacsony maradt.<sup>7</sup> Az Európai Unióban a teljes

<sup>6</sup> A Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok száma és megoszlása. Elérhető: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xtabla/nemzvand/tablnv09\\_07.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xtabla/nemzvand/tablnv09_07.html) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

<sup>7</sup> V.ö. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Foreign\\_and\\_foreign-](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Foreign_and_foreign-)

népesség közel 6,6 százaléka külföldi; a külföldiek aránya csak Litvániában, Szlovákiában, Bulgáriában, Romániában és Lengyelországban kisebb, mint Magyarországon (Vasileva 2012).

A Magyarországon élő külföldiek 36 százaléka Romániából jött, 10 százalék Ukrajnából, 9 százalék Szerbiából (Sárosi 2011: 104). A szomszédos országbeli állampolgárok többnyire a határon túli magyarok köréből származnak. Ez adja a magyarországi bevándorlási helyzet fő sajátosságát: a bevándorlók többnyire a honoshoz hasonló etnikumhoz és kultúrkörhöz tartoznak.

Magyarországon az országos átlagnál jobbak a külföldiek foglalkoztatottsági mutatói, és – az uniós körképet tekintve kivételesen – a honos népességnél kevésbé veszélyezteteti őket az elszegényedés.

A migrációs kérdések összetettsége (legális vagy illegális migráció, demográfiai kihívások, foglalkoztatottság, szociális helyzet stb.), amint arról már korábban szó esett, átfogó stratégiát igényel. Magyarországon különböző szintű javaslatok, tervezetek készültek ugyan, de – legalábbis egyelőre – nincs átfogó migrációs stratégia.

A kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozat 5. pontja szerint a kormány „felhívja a belügyminisztert a Migrációs stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó 7 éves stratégia kidolgozására”.<sup>8</sup>

Az egységes, átfogó kezelést nehezíti a politikai konszenzus hiánya, sőt ezzel kapcsolatban gyakorlatilag a társadalmi diskurzus is hiányzik. A magyarországi migrációs helyzet említett sajátosságából adódóan fontos szerepet játszó határon túli magyarok ügye többnyire külön kérdésként jelenik meg, a migrációs kérdésekkel való összefüggések explicitté tétele nélkül.

---

born\_population\_by\_group\_of\_citizenship\_and\_country\_of\_birth\_1\_January\_2012.png&filetimestamp=20130315154514 (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)

<sup>8</sup> Augusztus közepén megtörtént a társadalmi és közigazgatási egyeztetés is a stratégia tervezetéről. Az elkészült dokumentumról való szavazás 2013 szeptemberében várható. A tervezet szövege elérhető: <http://www.kormany.hu/download/0/48/f0000/migr%C3%A1ci%C3%B3s%20strat%C3%A9gia.zip#!DocumentBrowse> (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)

A 2007. évi I-es törvény és II-es törvény megalkotása paradigmaváltást jelentett a korábbi, idegenrendészeti kódex szemléletével szemben.<sup>9</sup> A váltás indokál az uniós szabályozás szolgált. A két törvény – egyebek mellett – így az uniós polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv és a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv átültetését valósította meg.

Az említett két törvény rendelkezéseinek egy része az idén módosul, illetve kiegészül. A Parlament ugyanis az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvénnyel módosította – egyéb törvények mellett – a 2007. évi I. és II. törvényt is. Az új rendelkezések – néhány kivétellel – 2013. július 1-jén hatályba léptek. A módosításokkal kapcsolatban – ezen belül különösen a bevezetésre kerülő menekültügyi őrizet és óvadék szabályairól komoly viták folytak. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a nemzeti egységes integrációs keretstratégia hiányában az integráció egyes szakpolitikai dimenziói egymástól elkülönülten vannak jelen, és ez is hozzájárulhat bizonyos aszimmetriák, például az idegenrendészeti szempontok felerősödéséhez.

A magyarországi bevándorlókra vonatkozó szabályozásért felelős struktúrában kiemelten fontos a Belügyminisztérium (BM) szerepe. A BM felelős az idegenrendészetért és a menekültügyért, a külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítéséért, illetve a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rend. 40. cikk (4a) bekezdése szerinti eljárásokban az állampolgársági ügyekért. A Belügyminisztériumhoz tartozik a bevándorláspolitikai, a menekültügyi, az érintett Uniós források, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal felügyelete. A hivatal a migrációs ügyekkel kapcsolatban központi helyet foglal el. Ellátja az állampolgársággal kapcsolatos feladatokat, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározott feladatokat, az idegenrendészeti feladatokat, a menekültügyi feladatokat, a bevándorolt, letelepedett jogállású személy és a hontalan úti okmányával kapcsolatos hatósági feladatokat, a menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmányával, az oltalmazottként elismert

<sup>9</sup> Lásd a 2007. január 1-ig hatályos külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvényt.

személyek úti okmányával, továbbá a menedékesek úti okmányával összefüggő hatósági feladatokat. Végrehajtja a migrációs tárgyú nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat, felügyeli és koordinálja a visszafogadási egyezmények végrehajtását, kapcsolatot tart a migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, illetve más schengeni államok központi hatóságaival, és – mint láttuk – felelősségi körébe tartozik a stratégia kidolgozása is.

A migrációval kapcsolatos ügyek hovatartozását az alábbi, az Európai Migrációs Hálózat magyar honlapján elérhető ábra mutatja be.<sup>10</sup>

Átfogó stratégia és megfelelő finanszírozás hiányában az Európai Unió által támogatott projektek kiemelt jelentőséggel bírnak a magyarországi integrációs tevékenységek szempontjából. Az Európai Integrációs Alap (EIA) a következő tárgyú nemzeti intézkedéseket támogatta a 2007-2013-as időszakban Magyarországon:

- a beilleszkedési folyamatot támogató megfelelő befogadási eljárások kialakításának és végrehajtásának elősegítése;
- a beilleszkedési folyamat kidolgozásának és végrehajtásának támogatása, különös tekintettel a befogadó országba nemrég érkezett EU-n kívüli állampolgárokra;
- az EU-tagállamok azon képességének javítása, hogy kidolgozzák, végrehajtsák, felügyeljék és értékeljék a nem uniós országok állampolgárainak beilleszkedésére vonatkozó politikákat;
- a nem uniós országbeli állampolgárok beilleszkedését érintő politikák és intézkedések kidolgozásával, végrehajtásával és értékelésével kapcsolatos információk, valamint bevált gyakorlatok cseréjének támogatása az EU-tagállamokon belül és a tagállamok között.<sup>11</sup>

Az EU 2007-2013-as költségvetési időszakában támogatott magyarországi EIA-projektekről általánosságban elmondható, hogy többnyire a korábban említett

---

<sup>10</sup> Hungary Institutional Chart Elérhető: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do?sessionId=8FE8BBDF25703FCD6B5B9C80019F64B9?fileID=3559> (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)

<sup>11</sup> Részletesen lásd az Európai Integrációs Alapra vonatkozó többéves program dokumentumát: [http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/eia\\_tobbeves\\_program\\_\(2007-2013\).pdf](http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/eia_tobbeves_program_(2007-2013).pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)

Európai Integrációs Modulok második csoportjába tartozó intézkedésekhez sorolhatók, vagyis nagy részük a befogadó társadalom migránsok iránti érzékenyítését szolgálja, illetve Magyarország integrációs politikájának kidolgozására irányul; lényegében ilyen törekvések fogalmazódnak meg a fent bemutatott prioritásokban.

A hazai átfogó stratégia hiányában szintén célszerű megvizsgálni a kiemelt területek szakpolitikáit. A képkalkulációhoz további segítséget ad a korábban már említett, az integráció sikerességét mérő európai index, a MIPEX, illetve a Zaragozai Nyilatkozatban javasolt négy szakpolitikai terület megvizsgálása, melyek a következők: (1) munkaerőpiac, foglalkoztatási helyzet, (2) oktatási helyzet (közoktatás és felsőoktatás), (3) szociális helyzet, (4) aktív állampolgárság. A Zaragozai Nyilatkozatban említett főbb szakterületek és a kiegészítő hét indikátor magyarországi értékelésével az MTA TK Kisebbségkutató Intézetének legfrissebb publikációja (Kováts 2013) részleteiben is foglalkozik. A következőkben csak a harmadik országbeliek integrációját érintő, a Zaragozai Nyilatkozatban javasolt négy szakpolitikai terület Magyarországra vonatkozó szabályozási rendszerét tekintjük át.

## Foglalkoztatáspolitikai

A foglalkoztatáspolitikáért felelős Nemzetgazdasági Minisztérium honlapján a foglalkoztatáspolitikai címén rövid összefoglaló olvasható a legnagyobb problémákról (munkanélküliség, inaktívak magas száma). Átfogó foglalkoztatáspolitikai hiányában azonban az intézkedések sokszor ad hoc jellegűek. Így a migránsokkal kapcsolatos elfogadott, hatályos stratégiai jellegű foglalkoztatáspolitikai célkitűzések is hiányoznak (Fazekas – Scharle 2012).

Ebből a szempontból is fontos lehet a most készülő foglalkoztatáspolitikai stratégia, amely a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1657/2012. (XII. 20.) Kormányhatározat 14. pontja szerint 2013. szeptember 30-ig elkészül.

A harmadik országbeli állampolgárok (a jogszabályban meghatározott kivételektől eltekintve) csak engedély alapján végezhetnek munkát. Egyes területekre engedély sem adható, és a foglalkoztatást „könnyített feltételekkel” lehetővé tevő (az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló) 2010. évi LXXV. törvény szerint létesített munkaviszonyban is harmadik országbeli állampolgár – a bevándorolt vagy lete-

lepedett jogállású személy kivételével – kizárólag mezőgazdasági időnyomunka keretében foglalkoztatható.

A MIPEX III. munkaerő-piaci mobilitást mérő indexe szerint Magyarország 31 országból a 21. helyre került. A harmadik országbeli állampolgárok nehezen találhatnak munkahelyet, számukra a legelérhetőbb lehetőség a „kényszervállalkozás”. Hiányoznak a célzott támogató intézkedések, ilyenek csupán néhány, EU-forrásból finanszírozott projekt erejéig állnak rendelkezésre (Kövér 2012).

## Oktatáspolitikai

Az oktatáspolitikai területén a migrációval, illetve integrációval kapcsolatos feladatok a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényben, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvényben, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényben, valamint ezek végrehajtási rendeleteiben nincsenek nevesítve. Ezekben a jogszabályokban nem szerepel utalás az interkulturális nevelésre sem, bár még 2005-ben kiadták a magyar és a külföldi állampolgár gyermekek és tanulók közös nevelésekor, illetve nevelése-oktatásakor alkalmazott interkulturális program irányelveit.<sup>12</sup> Ennek magasabb szintű jogszabályba való – legalábbis utalás szintű – beemelése nem történt meg. A 2012. évi Nemzeti Alaptantervben szerepel az „interkulturális kommunikáció iránti érdeklődés” és az „interkulturális kompetencia fejlesztése” fogalma, amely elsősorban a nyelvtanításhoz, -tanuláshoz, valamint az állampolgári kompetencia kiépítéséhez kapcsolódik.

Mindez arra utal, hogy a MIPEX III. megállapításai ma is érvényesek lehetnek: Magyarországon a migráns gyerekek kevés támogatást kapnak az oktatásban való részvételükhöz. Különösen kritikus a helyzet az interkulturális nevelés területén, amelyre az országunk 0 pontot kapott!

2013-ban lehetőség nyílt a migráció és az oktatás kapcsolatának, illetve az oktatás migráns gyerekeket támogató funkciójának, illetve ezzel kapcsolatos célok, feladatok megfogalmazására. A migrációs stratégiához és a foglalkoztatáspolitikai stratégiához hasonlóan 2013-ban várható az oktatáspolitikai stratégia kidol-

---

<sup>12</sup> Elérhető: <http://www.nefmi.gov.hu/nemzetkozi-kapcsolatok/vonatkozo-magyar-oktatasi-miniszter> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)



gozása is. A kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1657/2012. (XII. 20.) Kormányhatározat 12. pontja szerint a kormány felhívja az emberi erőforrások miniszterét, hogy dolgozza ki és terjessze a kormány elé a köznevelésről szóló stratégiát, a felsőoktatásról szóló stratégiát, valamint a tudománypolitikai stratégiát.

## Szociális biztonság

Magyarországon a szociális biztonságról általánosságban elmondható, hogy a fogalom által lefedett szolgáltatások elég szűk körben értelmezhetők. A külföldiek szociális biztonságával kapcsolatos magyar szabályozás abban számít egyedülállónak, hogy a 2007. évi II-es törvény által előírt, a tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges előfeltételek a Magyarországra bevándorló harmadik országbeli állampolgárok gazdasági helyzetén alapuló erős szűrőnek számítanak. A 2007. évi II-es törvény 13. cikk értelmében *„három hónapot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat Magyarország területén, aki [...] e) Magyarország területén rendelkezik szálláshellyel vagy lakóhellyel f) tartózkodása teljes időtartamára rendelkezik a lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító anyagi fedezettel; g) az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja”*. Mindez azt is jelenti, hogy azok a körülmények, amelyek a sikeres gazdasági és szociális beilleszkedés céljaként értelmezhetők, Magyarországon a szabályos beutazás és tartózkodás előfeltételét jelentik.

Az egészségbiztosítás szempontjából a migránsok jogait, illetve kötelezettségeit az 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről és az 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól, valamint az ezekhez kapcsolódó végrehajtási szabályok határozzák meg. Magyarországon az egészségügyi ellátás nem alanyi jogon járó állami szolgáltatás. Azt, hogy a harmadik országból érkező migránsra vonatkoznak-e a magyar társadalombiztosítási jogszabályok, illetve az egészségügyi ellátásokra jogosultak melyik kategóriájába tartoznak számos körülmény befolyásolja. Például, hogy az illető migráns milyen célból tartózkodik Magyarországon, folytat-e kereső tevékenységet, vagy nem, továbbá, hogy

melyik ország állampolgára, és hogy van-e jogszerű lakóhelye az EGT tagállamok területén.

## Aktív állampolgárság

Az aktív állampolgárság fogalma erőteljesen normatív és definiálásában nehézség, hogy a kifejezés tartalma erősen függ az adott társadalmi kontextustól (Gáti 2010). Egy lehetséges értelmezés szerint az aktív állampolgárság nem más, mint: „Részvétel a civil társadalomban, a közösségi- és politikai életben, a kölcsönös tisztelet és erőszakmentesség jegyében, az emberi jogokkal és a demokráciával összhangban” (Hoskins et al. 2006: 10).

Az aktív állampolgárság mutatója több szempontból is megközelíthető. Egyrészt vizsgálhatók a harmadik országbeli állampolgárok honosítási stratégiái (Örkény – Székelyi 2013), másrészt a társadalmi részvétel (választójog gyakorlása, szervezeti tagság) mértéke (Göncz et al. 2011).

Az állampolgárság megszerzésére vonatkozó jogszabályokat érintő változások az utóbbi években nagyrészt a határon túli magyarokat érintették.<sup>13</sup> A kedvezményes honosítástól eltekintve az állampolgárság megszerzése annak a kevés bevándorlónak, aki Magyarországon honosításra jogosult, homályos és nehezen érthető feltételeket támaszt.

A magyarországi szabályozás értelmében az első generációs bevándorlónak 8 év folyamatos tartózkodást kell igazolniuk az állampolgárság megszerzéséhez, a magyar állampolgárok házastársainak pedig három év házasságot és három év tartózkodást. Ez az egyik legszigorúbb feltételeket támasztó honosítási törvény az Európai Unióban. Mindennek fényében igaznak tűnhetnek a MIPEX III megállapításai, melyek értelmében a magyar hatóságok „a migránsokat kissé eltántorítják attól, hogy magyar állampolgárok legyenek, leginkább a határon túli magyarok honosítására törekcszenek”.

A politikai jogokra többek között az Alaptörvény XXIII. cikke vonatkozik, amely értelmében “Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkor-

<sup>13</sup> Lásd: 2010. évi XLIV. törvényt a magyarországi állampolgárságról szóló 1993. évi LV. Törvény módosításáról.

mányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen”. Ennek értelmében a tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok nem, de a letelepedett státuszt megszerzők részt vehetnek a helyi vagy regionális választásokon.

Ugyanakkor a Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Tanszékének kutatási eredményei azt mutatják, hogy „a migránsok kevésbé aktívak, mint a magyar társadalom tagjai mind a hagyományos (választási), és a nem hagyományos politikai részvételi formákat tekintve” (Göncz et al. 2011: 18).

Ennek egyik oka az lehet, hogy bár Magyarországon a külföldiek alapvető politikai szabadságjogainak gyakorlását a törvények támogatják, Magyarországon nem működnek a külföldiek aktív politikai részvételét kifejezetten támogató konzultatív testületek, és a külföldiek nyelvi és társadalmi beilleszkedését támogató más állami szolgáltatások sem hozzáférhetők.

A magyar antidiszkriminációs jog és jogorvoslati rendszer egyik központi eleme az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.). A törvény megalkotására ugyan jelentős hatással volt az európai joganyag (2000/43 EK irányelv), a magyar szabályozás a közösségi jogtól eltérően a „magánfelek magánjogi viszonyaira” korlátozottan alkalmazható, hiszen a jog nem kötelezi a természetes személyeket az egyenlő bánásmód követelményének betartására (Gellérné 2009).

Az Alaptörvényben és az Ebtv.-ben szereplő paragrafusok ugyan erős jogi alapot biztosítanak a diszkriminációellenes küzdelemhez, melyeket más intézmények is erősítenek (különös tekintettel az Egyenlő Bánásmód Hatóságra – EBH), a mindennapi gyakorlatban való jogérvényesülés mégsem kielégítő. A MIPEX III. szerint: „Magyarország [...] a diszkrimináció-ellenes harcot széleskörű jogalkotás erős testület és a civil szféra tevékenysége révén folytatja. [...] Az egyenlőséget erős intézmény biztosítja, de az állam fellépése erőtlen” (Huddleston – Niessen, 2011: 103).

A Migrációs Stratégia tervezetként bemutatott dokumentum az integrációs szolgáltatásokra vonatkozó helyzetértékelése számos ponton megerősíti a fentebb vázoltakat. Összegzésképp megállapítható, hogy a társadalmi beilleszkedést segítő állami szolgáltatások nagyrészt csak a nemzetközi védelemben részesülők számára elérhetők. Az egyéb célból Magyarországra érkező harmadik országbeliek

beilleszkedését segítő ellátásokat főként az országban aktív civil szervezetek biztosítják, nagyrészt európai uniós forrásokból.

A jelenleg szavazás előtt álló dokumentumban szerepel, hogy „az integráció hatékonyságának növelése érdekében szükséges, hogy Magyarország megalkossa Integrációs Stratégiáját, amelynek megvalósítása érdekében elkülönített, nem szétaprózott forrásokat kell biztosítani a feladatok ellátására”.

## Irodalom

- Bijl, Rob – Verwij, Arjen (2012): *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe: Facts and views*. The Netherlands Institute for Social Research, The Hague.
- Carrera, Sergio (2008): *Benchmarking Integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*. Bertelsmann Foundation, Gütersloh.
- Citron, Laura – Gowan, Richard (2005): *European Civic Citizenship and Inclusion Index*. British Council Brussels, Foreign Policy Centre, Migration Policy Group, Brussels.
- Council of the European Union (2004): *Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the establishment of Common Basic Principles for immigrant integration policy in the European Union*. Nr. 14776/04 Brussels. Elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st14/st14776.en04.pdf> (Utoljára megtekintve: 23.08.2013)
- Council of the European Union (2007): *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the strengthening of integration policies in the European Union by promoting unity in diversity*. Nr. 10504/07, Brussels. Elérhető: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/94643.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/94643.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- Council of the European Union (2008): *The European Pact on Immigration and Asylum*. Nr. 13440/08, Brussels. Elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

- Council of the European Union (2010a): *Draft Declaration. European Ministerial Conference On Integration (Zaragoza)*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_13055\\_519941744.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_13055_519941744.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- Council of the European Union (2010b): *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Integration as a Driver for Development and Social Cohesion*. Nr. 9248/10, Brussels. Elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09248.en10.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- Entzinger, Han –Biezeveld, Renske (2003): *Benchmarking in Immigrant Integration*. Erasmus University, Rotterdam.
- European Commission (2000): *New ways of tackling discrimination and inequality in the field of employment*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2005a): *Communication from the Commission to the European Parliament–The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice*. COM(2005) 184 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:EN:HTML> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- European Commission (2005b): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions – A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. COM(2005) 389 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:NOT> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- European Commission (2005c): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013*. COM(2005) 123 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0123:EN:HTML> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- European Commission (2010): *Communication from the Commission Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM(2010) 2020. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

- European Commission (2011a): *Draft European Modules on Migrant Integration*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_25494\\_793453556.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- European Commission (2011b): *Migrants in Europe – A Statistical Portrait of the First and Second Generation*. Eurostat Statistical Books. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2011c): *Indicators of Immigrant Integration – A Pilot Study*. Eurostat Methodologies & Working Papers. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2011d): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Agenda for the Integration of Third Country Nationals*. COM(2011) 455 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EN:PDF> (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- European Commission (2013): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 4<sup>th</sup> Annual Report on Migration and Integration (2012)*. COM(2013) 422 final. Elérhető: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/4th\\_annual\\_report\\_on\\_immigration\\_and\\_asylum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/4th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- European Council (1999): *Council Conclusions on 15 and 16 October 1999*. Nr. 10/1999, Tampere. Elérhető: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- European Council (2008): *European Ministerial Conference on Integration (Vichy 3-4 November 2008) – Declaration*. Nr. 14898/08, Brussels.
- European Council (2010): *The Stockholm Programme — an open and secure Europe serving and protecting citizens*. Nr. 2010/C 115/01. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- European Economic and Social Committee (2012): *European Integration Forum*. Visits and Publications Unit, Brussels.
- European Parliament (2006): *Decision No. 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — Progress*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006D1672:20100408:EN:PDF (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)

- Fazekas Károly – Scharle Ágota (ed.) (2012): *A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010*. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.
- Fónai Mihály – Péntes Mariann (ed.) (2009): *A migráció integrált társadalmi megközelítése*. Észak-Kelet Magyarországi Szenvedélybetegségeket Megelőző Egyesület, Nyíregyháza.
- Központi Statisztikai Hivatal (2012): *Magyarország, 2011*. KSH, Budapest. Elérhető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2011.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- Gáti, Annamária (2010): *Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján*. TÁRKI-TUDOK, Budapest.
- Gellérné Lukács Éva (ed.) (2009): *A harmadik országbeli állampolgárok szociális jogai*. Tullius Kft., Budapest.
- Göncz Borbála – Juhász Pál – Kisfalusi Dorottya – Lengyel György – Szanyi-F. Eleonóra – Tóth Lilla – Vépy-Schlemmer Éva (2011): *Felmérés a bevándorlók civil integrációjáról. Állam – és Közigazgatástudományi Szemle Vol. 1. No. 2: 1–21*.
- Göncz Borbála – Lengyel György – Tóth Lilla (ed.) (2012): *Bevándorlók a magyar társadalom tükrében: Méltóság, igazságosság és civil integráció*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- Guild, Elspeth – Groenendijk, Kees – Carrera, Sergio (2009): *Understanding the Contest of Community: Illiberal Practices in the EU?* In: Guild, Elspeth – Groenendijk, Kees – Carrera, Sergio (ed.) *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Ashgate, Farnham: 1–25.
- Hoskins, Bryony – Jesinghau, Jochen – Mascherini, Massimiliano – Munda, Giuseppe – Nardo, Michaela – Saisana, Michaela – Van Nijlen, Daniel – Vidoni, Daniele – Villalba, Ernesto (2006): *Measuring active citizenship in Europe*. CRELL Research Paper No. 4. European Communities, Luxembourg
- Kováts András (ed.) (2011): *Magyarrá válni – Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái*. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest.
- Kováts András (ed.) (2013): *Bevándorlás és Integráció – Magyarországi adatok, európai indikátorok*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Budapest.

- Kövér Ágnes (2012): *Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség a foglalkoztatáspolitikában. Alapfogalmak, fejlődési trendek*. ELTE TÁTK, Budapest.
- Niessen, Jan – Huddleston, Thomas on behalf of the European Commission (2010): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners 3rd Edition*. European Communities. Brussels.
- Huddleston, Thomas – Niessen, Jan (with Ni Caoimh, Eadaoin and While, Emily) (2011): *Migrant Integration Policy Index III*. British Council, Migration Policy Group, Brussels.
- Niessen, Jan – Schibel, Yongmi on behalf of the European Commission (2004): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners*. European Communities, Brussels.
- Niessen, Jan – Schibel, Yongmi on behalf of the European Commission (2007): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners 2nd Edition*. European Communities, Brussels.
- Niessen, Jan – Huddleston, Thomas (with Nele Verbruggen and Mary Ann Kate) (2007): *Setting up a System of Benchmarking to Measure the Success of Integration Policies in Europe*. European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, Brussels.
- Örkény Antal – Székelyi Mária (2013): *Honosítás és aktív állampolgárság a harmadik ország-beli bevándorlók körében*. In: Kováts, András (ed.): *Bevándorlás és Integráció*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
- Sárosi, Annamária (2011): *Az állampolgárságot kapott külföldiek jellemzése Magyarországon és az Európai Unióban*. In: Kováts András (ed.): *Magyarrá válni – Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái*. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest, 101–126.
- Sik, Endre – Simonovits, Bori (ed.) (2012): *Abena, Sára, Chen és Ali esélyei Magyarországn. Migráns esélyek és tapasztalatok*. TÁRKI, Budapest. Elérhető: [http://www.tarki.hu/hu/research/migrans/tarki\\_eia\\_tanulmanyok\\_2011.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/migrans/tarki_eia_tanulmanyok_2011.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- Tóth, Judit (2009): *A külföldiek integrációja: célok és mérhetőség európai szinten*. Nemzetközi Esettanulmányok I. (EIA/2007/3.2.3.1.) Elérhető: [http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/Toth\\_Judit\\_nemzetkozi\\_esettan\\_1.pdf](http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/Toth_Judit_nemzetkozi_esettan_1.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- Vasileva, Katya (2012): *Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27*. Statistics in Focus 31/2012. Eurostat.



PÁVA RITA – SOMOGYVÁRI ZOLTÁN

# Hídemberek az integrációért

## Vezetőképző program Németországban

---

*„Embereket megmozgatni.  
Jövőt megalapozni.”<sup>1</sup>*

### Bevezetés

Az Európai Unió Bizottsága az 1999-es Tamperei Program óta különös hangsúlyt helyez az unióba érkező bevándorlók integrálása céljainak és eszközeinek legjobb meghatározására. A Bizottságnak az integrációra vonatkozó eddigi legrészletesebb leírása a három modulból felépülő Európai Integrációs Modulok, melyet 2011-ben hoztak nyilvánosságra (European Commission 2011). Az első modul a bevándorlók legelső integrációs lépéseinek összefoglalása: a fogadó társadalom nyelvének, valamint kulturális és társadalmi szokásai elsajátításának módszereit írja le. A második modul a fogadó társadalom részéről a bevándorlók munkához, oktatáshoz való egyenlő hozzáférése módjairól szól, a harmadik modul a bevándorlók a fogadó társadalomban való aktív politikai és társadalmi szerepvállalása lehetőségeit öleli fel. A németországi Bertelsmann Alapítvány Vezetőképző Programja a harmadik modulnak egyik jó példája.

Az előzményekről: A németországi migránsokról szóló diskurzus politikai körülményei 1998-ban megváltoztak, amikor a hosszú éveken keresztül hatalmon lévő konzervatív kormányt a szociáldemokrata-zöld koalíció váltotta fel. A piros-zöld (SPD-Grün) koalíció ugyanis sok, korábban elhanyagolt témával kezdett el foglalkozni, köztük a migránsok integrációjával. Azonban 2005-ig nem tudtak letenni az asztalra egy koherens, működő integrációs tervet. Ekkor mondták ki a politikusok

---

<sup>1</sup> A Bertelsmann Alapítvány mottója.

is a nyilvánvalót: a sok bevándorló és vendégmunkás nem fog hazatérni, ezért többet kell tenni (Butterwegge 2007). Akkoriban az volt a kérdés, hogy hogyan lehet a többségi társadalom politikáját, értékeit közelebb vinni a látszólag párhuzamos társadalmakban élő migránsokhoz (Hunger 2004, 2008). A migráns szervezetek fontosnak tűntek a bevándorlók beilleszkedésének szempontjából, ám 2005 előtt a képzésükre nem helyeztek hangsúlyt, pusztán a migránsok önálló ügyintézését elősegítő programok voltak napirenden. Ezért a Bertelsmann Alapítvány, amely maga is egy professzionális NGO, a szervezetek vezetőinek professzionális képzését tűzte ki célul, s közvetve magukat a szervezeteket kívánta a többségi társadalom elvei szerint fejleszteni, így teremtve kapcsolódási pontokat a korábban elszigetelt kisebbségi és többségi társadalom tagjai között.

Az alapítvány projektjeit a vele megegyező nevű cég finanszírozza, amely Európa legnagyobb média-konzernje. Az alapítványnak 300 dolgozója van, és a céghez hasonlóan maga is üzleti elveknek megfelelően tevékenykedik: projektjei mindig az aktuálisan felszínen jelen lévő társadalmi kérdésekre kínálnak innovatív, fenntartható és hatékony válaszokat. A vezetőképző program kitalálója és koordinátora, Orkan Kösemen véleménye szerint a cég nem befolyásolja az alapítvány döntéseit.

## A kutatás módszertana

Három egymásra épülő fázisban vizsgáltuk a Bertelsmann Alapítvány Vezetőképző Programját. Célunk az volt, hogy minél alaposabban megismerjük a programot és minden fázisban kritikusán szemléljük, hogy konklúzióként aztán tanácsot tudjunk adni a magyarországi szakembereknek, kutatóknak és mindazoknak, akik a migránsok integráltabb jövőjéért dolgoznak.

Az első fázisban beleástuk magunkat a németországi migráció történelmébe, az aktuális migrációs politikába, illetve a Bertelsmann Alapítvány eddigi munkásságát vizsgáltuk, és csokorba szedtük a vezetőképző programnak az interneten is megtalálható információit. Elég hamar kikristályosodtak a kérdéseink, amelyeket a második fázisban, a Bertelsmann Alapítványnál tett személyes látogatás során (2013. április 15–18.) volt alkalmunk feltenni. Ebben a második fázisban Orkan Kö-

semen két teljes napon át válaszolt kérdéseinkre, és látott el bennünket háttérinformációkkal. A németországi látogatás során volt alkalmunk megismerkedni két, a programot elvégző résztvevővel is (visszajelzéseiket írásunk *Eredmények, értékelés* című részében foglaltuk össze). A harmadik fázis a kiértékelés, a kutatás eredményeinek és összegzésének a fázisa. Az Orkan Kösemennel készített kétnapos interjú anyagát, a két résztvevővel folytatott kötetlen beszélgetés eredményeit összegeztük és elemeztük. Az eredményeket végül e tanulmányban, illetve konferenciákon tártuk a nyilvánosság elé, változatlanul azzal a céllal, hogy egy lehetséges gyakorlat részeként segítse a magyarországi migránsok integrációjával foglalkozó szakemberek munkáját.

## Kutatási kérdéseink

Kutatásunk fókuszaként a következő kérdéseket foglalmaztuk meg:

1. Mire alkalmas a vezetőképző program?
  - a, *Példakép generálására?* A programot elvégzők mind a migráns társadalom, mind a többségi társadalom számára szakmailag kompetens példaképek (fórumokon, konferenciákon, médiában való megjelenés), ezáltal is serkentve a többi migráns aktívabb társadalmi és politikai szerepvállalását.
  - b, *Egyéni empowermentre?* A programot elvégzők egyéni útjukban, céljaikban kapnak megerősítést, ezzel pedig a migráns környezetükben lévő további személyeket tudják erősíteni (közösségi empowerment).
  - c, *Migránsok érdekérvényesítésére?* A program elvégzése után a résztvevők aktív szerepet vállalnak a migránsok, a migráns szervezetek érdekérvényesítésében (politika, társadalmi szinten).
2. *Van ténylegesen működő hálózat a migráns szervezetek között? A különböző csoportok valóban együttműködnek, vagy ez csak egy felülről jövő kezdeményezés?* A program résztvevői a program után is kapcsolatban maradnak, így tudják támogatni egymás projektjeit, képesek közös projekteket, célokat megfogalmazni.

3. *A vezetők (egyének), a migráns szervezetek és a hálózat közül a program során és a nyomon követésnél melyik kapja a legnagyobb figyelmet? A program tovább él, mert 1) a program résztvevői egyéni szinten kamatoztatják a program során szerzett új ismereteket és tapasztalatokat, ez egyéni szakmai sikerekben (karrierfejlődés, publikációk, aktív társadalmi szerepvállalás) nyilvánul meg; 2) a program résztvevői visszatérve szervezetükhöz a migráns szervezetek új, innovatív fejlesztésére lesznek képesek, ezzel járulva hozzá a sikeres integrációhoz; 3) a program résztvevői hálózatként profitálnak leginkább a programból, a folytonos tapasztalatcsere, egymás támogatása és a közös célok, illetve tettek által.*

## A vezetőképző program

A program kitalálásának fázisában a Bertelsmann Alapítvány migráns szervezetek prominens személyeinek részvételével workshopot szervezett azzal a céllal, hogy felmérjék, mire van igénye a migráns szervezeteknek. Azért esett a választás a migráns szervezetekre, mert akkor úgy tűnt, hogy a migránsokat migráns szervezeteken keresztül lehet a legközvetlenebbül és legsikeresebben elérni (Thranhardt 2007). Habár a workshop kezdetén a migráns szervezetek programok helyett inkább pénzt kértek volna működésükhöz, a workshop végeredménye mégiscsak a vezetőképző program alapkonceptiója lett. Az alapítvány 2005 körül végzett felmérése alapján egy generációs váltás volt megfigyelhető a migráns szervezetekben. Az alapítvány ennek alapján úgy gondolta, hogy a programban részt vevő fiatal generáció képzésével lehetőség nyílik a migráns szervezetek integrációban betöltött szerepének megújítására, fejlesztésére.

A Bertelsmann Alapítványt az elmúlt hat évben folyamatosan foglalkoztatta a migránsok integrációjának elősegítése. Először a demokrácia, majd az emberi jogok, ezt követően az empowerment, legutóbb pedig a vezetőképző program jegyében szolgálták az integráció ügyét. A migráns szervezetek fejlesztésére kidolgozott vezetőképző program azzal a céllal jött létre, hogy „hídembereket” képezzenek, közvetítőket, akik elég bátrak ahhoz, hogy merjenek változtatni a jelenlegi migráns

szervezeti struktúrákon, ezáltal erősítve meg azokat. A „hídemberek” mernek felelősséget vállalni, vagyis az egyéni ambícióik mellett elkötelezettek a migránsok jogai és céljai mellett. Hisznek egy közös jövőben, vagyis nem szeparálva, hanem integrálva képzelik el migráns csoportjuk jövőjét a német társadalomban. Olyan migránsok, akik nem (csak) migránsként identifikálják magukat, hanem a német társadalom tagjaiként is. Általuk erősödni tud, és egyre nagyobb teret kap a migráns identitás a szociális és kulturális életben egyaránt. Az előbb említett felelősségvállalásuk, tenni akarásuk pedig aktív politikai részvételt fog eredményezni, amely elengedhetetlen a sikeres integrációhoz.<sup>2</sup>

A program tervezésekor azt tartották szem előtt, hogy mennyire hatékony és innovatív a program. Az alapítvány szerint ennek a legjobb mérő faktora, ha a kívülállók is megértik a program céljait. A cél az volt tehát, hogy ne csak a migránsok érezzék, hogy a többségi társadalomhoz tartoznak, hanem ériék el, hogy a többségi társadalom is a saját részeként tekintszen rájuk.

**1. táblázat:** A Vezetőképző Program direkt és indirekt céljai

DIREKT CÉLOK	INDIREKT CÉLOK
fiatal migráns vezetők <b>önérvényesítésének erősítése</b> (empowerment)	migránsszervezetek demokratikus és integratív <b>öntudatának fejlesztése</b>
fiatal migráns vezetők <b>tevékenységükben való segítése</b>	<b>pozitív példa</b> megteremtése (kisebbségi a többség szemében)
országos migrációs szervezeti <b>hálózat létrehozása</b>	<b>migránsszervezetek képzése</b> vezetőkön keresztül
migránsokat érintő <b>társadalmi és politikai kérdések megfogalmazása és szakmai megvitatása</b> az integrációval kapcsolatban	migránsszervezetek <b>politikai és társadalmi aktivitásának növelése</b>

A 1. táblázatban felsorolt célok mellett a Bertelsmann Alapítványnak saját indirekt céljai is megfogalmazódtak. Az alapítványnak egy olyan személyi körrel való kapcsolati háló kialakítása volt a közvetett célja, amelyből abban az esetben, ha az

<sup>2</sup> A migráns szervezetek képzett vezetőinek fel kell ismerniük, hogy az érdekvérvényesítés, a migráns igények megfogalmazása és céljaik elérése csak úgy lehetséges, ha aktív szerepet vállalnak a német demokráciában, vagyis politikailag aktívabbá válnak.

alapítványtól egy „beszélni jól tudó, értelmes migránst” kérnek, széles választék-ból tudjanak ajánlani (interjúalanyok, konferenciára előadónak, állásba).

A program koordinátorának az alapítvány a migráns háttérű Orkan Kösement találta a legalkalmasabbnak.

Összesen 82 résztvevőt képeztek ki három évfolyamban, 2007 és 2012 között. A résztvevők 22–35 éves fiatalok voltak és tíz tartományból érkeztek. A programot migráns szervezeteknél, politikai pártoknál, tartományok önkormányzatainál, alapítványoknál és újságírók körében hirdették meg. A harmadik évfolyamra már sokan a program elvégzettei által motiválva jelentkeztek. Az önéletrajzon és motivációs levélen kívül ajánlólevelet is kellett küldeni. A második körben a Bertelsmann munkatársaiból álló felvételiztető bizottság interjúztatta a résztvevőket. Az első évfolyamban 30-an, a másodikban 29-en, a harmadikban pedig 23-an vettek részt, s a végére a legtöbb migráns szervezet valamelyik képviselője már részt vett a képzésen.

A résztvevők kiválasztásánál az első évfolyamba túl sok egoista személyiség került, akik saját karrierjüket akarták építeni. Ezért a második évfolyam esetében az alapítvány felvételi elbeszélgetésen törekedett arra, hogy minél inkább altruista, másokért, a közért, a migráns szervezetekért tenni akaró egyént válasszon ki. Az altruizmus fogalmát többféleképpen is meghatározhatjuk (Vályi 2008). Ebben az esetben az altruizmus azt jelenti, hogy az egyén migráns szervezetben való tevékenysége a többi migráns jólétét segíti elő. Itt a viselkedés motivációs bázisára épített altruizmusról van szó, melytől eltérő, de szintén motiváción alapuló a másik fogalom, az egoizmus. Az altruizmus fogalmához szorosan kapcsolódik a *szándékosság*, vagyis a másik, mások szükségleteiről való gondoskodás (Fiske 2008: 416–417). Az első évfolyam résztvevői túl versengők, a második évfolyamé pedig visszafogottak voltak ahhoz, hogy változást kezdeményezzenek. Az ideális csoportösszetételt a harmadik évfolyamra sikerült összeállítani.

A tréner kiválasztásánál a szakértelem játszotta a főszerepet. Az első évfolyam tapasztalatai után a migránsokkal szerzett korábbi tapasztalatok, illetve civil szervezetek körében való jártasság is kritériuma volt a tréner kiválasztásának.

A képzés négy modulban valósult meg. Az 1. modul: *Kommunikáció*, melynek keretében olyan „soft” és „hard” skilllelkel gazdagodhattak a résztvevők, mint például: „*Hogyan adjam el magam? Hogyan reagáljak egy sztereotip kérdésre egy*

interjúban?”. A 2. modul: *Projektmenedzsment*, melynek során a TOP (Technology of Participation) technikát ismerhették meg a résztvevők. A TOP célja, hogy az egyén képes legyen a hatékony csoportvezetésre, vagyis a fókuszált diskurzus kialakítására, konszenzusteremtésre, akcióterv készítésére. A módszer elsajátítói képesek hatékonyan részt venni a csoport működésében. A 3. modul a *Demokrácia* nevet viseli. Itt egy, az izraeli-palesztin iskolások számára kidolgozott és Németországban átvett tréningmódszert a „BEZAVTA” módszert használták, melynek a fő elemei az aktív politizálásra nevelés, a konstruktív konfliktusmegoldás, az egyéni és csoportos érdekek összeegyeztetése voltak. A 4. modul a *Vezetés*. Ennek során az adaptív vezetési technikával (Heifetz et al 2009) ismerkedtek a résztvevők. Hogyan lehet úgy is vezetni, hogy a szervezetben nincs vezetői pozícióban az ember? Illetve hogyan lehet technikai megoldások helyett adaptív megoldást találni egy-egy problémára?

Az első két évfolyam négy, a harmadik öt hétvégére jött össze két-háromhavonta.

A program teljes időtartama alatt négy network-találkozót szerveztek, illetve egy záró nemzetközi network-konferenciát Barcelonában *Summer School* címmel. A konferencián a program három évfolyamának résztvevőin túl, 15 ország migráns szervezeteinek képviselői vettek részt (Bertelsmann Stiftung 2012). A spanyol, svéd, ír, angol, ciprusi pakisztáni stb. résztvevők workshopokon és előadásokon vitathatták meg az integráció és a migráció kérdéseit. A háromnapos konferencia zárásaként mindenki megfogalmazhatta, hogy mit tanult, mit kell tennie és milyen segítségre van szüksége, hogy szervezetében ki-ki előmozdítsa a migránsok integrációját. A konferencia eredményességét mutatja, hogy máig tartó határokon átvelő kooperációk jöttek létre, például egy angol és egy német migráns szervezet között.

## Eredmények, értékelés

Az alapítvány minden évfolyammal részletes kérdőívet töltetett ki a modulok sikerességével kapcsolatban. A kérdőívek értékelését, évfolyamokra és hétvégekre lebontva, mi is megkaptuk, így Orkan Kösemen és a két résztvevő interjúját ezen dokumentumokkal összenézve foglaljuk össze.

A program kimagasló eredménye az egyéni empowerment. Kösemen elmondása alapján a résztvevők mintegy harmada azonnal megértette a képzés célját, és alkalmazza is az elsajátított ismereteket, tapasztalatokat. Szintén egyharmaduk, bár nem értette meg rögtön, később felismerte a képzés adta előnyöket és annak alkalmazhatóságát a mindennapokon. A program résztvevőinek fennmaradó egyharmada számára a program nem érte el célját. Az arány egy még ki nem próbált programnál eredményesnek mondható.

Már az első, voltaképpen kísérleti évfolyamnál is látható volt az empowerment sikeressége. Ennek eredménye egy portrékönyv, amelyben a program résztvevői az életútjukat mesélik el (Bertelsmann Stiftung 2008).

Az egyéni önismeret fejlesztésére mind a négy modulban lehetőség volt. A *kommunikációs modul* keretében a videóra felvett egyéni interjúk kielemezése egyöntetű sikert aratott mindegyik évfolyamban.<sup>3</sup> A projektmenedzsment modul TOP technikája nem a várt eredményt hozta, de egyéni szinten a résztvevők megtudhatták milyen csoportjátékosok, a *vezetés modulból* pedig a csoportstruktúra újragondolását, az egyéni érdekek csoportcélokként való megfogalmazását tudták fejleszteni. A *demokrácia modulban* a résztvevők felismerhették, hogy valójában mindenki ott van a zsarnok. Habár a migránsok leggyakrabban áldozatai és nem elkövetői a diszkriminációnak, a demokrácia modulban használt gyakorlatok során maguk is diszkriminálóvá válva, önmagukon keresztül tudtak reflektálni a társadalom különböző diszkriminációs formáira.

A résztvevők visszajelzései alapján jó döntés volt Kösement a program koordinátorává választani. Sokan pozitívnak tartják: „egy közülünk”, „pozitív példa”. Ugyanakkor páran éppen a migrációs háttere miatt több aktivitást vártak volna tőle: „túl visszahúzó”, „túl német”. Kösemen nekünk úgy nyilatkozott, hogy a migrációs hátterének tagadhatatlanul volt hatása mind a programra, mind a résztvevőkre, de a résztvevőkkel ellentétben, ennek ő nem tulajdonított akkora jelentőséget a program eredményessége szempontjából. Szerintünk a bizalom kialakításában, a kapcsolatépítésben egy migráns háttérű programvezető jó választás volt, de Kö-

---

<sup>3</sup> A résztvevők által kitöltött kérdőívek értékelése alapján.



semen konfliktuskerülő személyisége a programot mindvégig megtartotta a kompromisszumok szintjén (például nem váltak nyilvánvalóvá a különböző migránsok sajátosságai, nem ütköztek a vallásról alkotott különböző nézetek).

Az egyéni szinten elért eredményekkel kapcsolatban tehát azt mondhatjuk, hogy a kutatásunk elején feltett kérdésekre (*Mire alkalmas a vezetőképző program? Nyomon követésnél melyik szint kapja a legnagyobb figyelmet?*) azt a választ kaptuk, hogy az empowerment.

A vezetőképző program közvetett céljai közt szerepelt a migráns szervezetek demokratikus és integratív öntudatának erősítése, a szervezetek jelenlétének, nyitottságának és a többségi társadalom szempontjából átláthatóbbá válásának növelése, professzionalizálása, valamint politikai és társadalmi aktivitásának fokozása. Az alapítvány a szervezetek professzionalizálásának két fő módszere közül választott; az egyik szerint a szervezetek közvetve, a vezetők képzése által fejleszthetők, míg a másik szerint közvetlenül a szervezet összes tagjának képzésével lehet elérni a szervezet továbbfejlesztését (McGonagill – Pruyon 2010). Az alapítványnak kétségei voltak az egész szervezet képzésének sikere felől, ezért a vezetők képzésének módját választotta. Itt is igaz, ami az egyének szintjén elért eredményeknél fontos tényező, azaz hogy nehezen mérhetőek az eredmények, egyes szervezetek fejlődése évek és sok tényező közös összhatásának a függvénye. Mindenesetre Orkan Kösemen vallomása szerint a közvetett célokat a vezetőképző programmal nem tudták elérni. Ennek nagy valószínűséggel az az oka, hogy a szervezetek vezetésének többségét középkorú, vagy annál idősebb emberek látják el, és a vezetőképző program 35 éves felső korhatára azonban a legbefolyásosabb személyeket kizárta a részvétel lehetőségéből.

Az általunk meginterjúvált két résztvevő arra a kérdésünkre, hogy mi történt a képzés hétvégéje után; hogyan tudták alkalmazni a tanultakat szervezetüknél, a következő választ adták: habár minden hétvége után lelkesen tértek vissza a szervezetükhöz, lelkesedésük és a változtatásra irányuló vágyuk mégis hamar alábbhagyott. Ennek az volt az oka, hogy a szervezet többi tagja egyrészt nem tudta átélni ugyanazokat az élményeket, fejlődési lehetőségeket, amelyekben a résztvevőknek része volt, másrészt az átadni kívánt ismeret is meghaladhatta egyes kollégák kapacitását. A közvetett célok kudarcának másik oka az, hogy akik részt

vettek a vezetőképző programban, nem főállásban tevékenykednek a szervezeteknél, és ez csökkenti befolyásukat.

Több esetben előfordult, hogy azok a résztvevők, akik migráns szervezetekben tevékenykednek, a képzés után elhagyták szervezetüket, mert annak kereteit szűknek érezték, és a pártpolitika, vagy a társadalom más szegmensei felé vettek irányt. Ez egy olyan hatása volt a képzésnek, mely nem volt előre megcélozva.

Több résztvevő kérdőívben adott visszajelzése alapján, a négy hétvégén átadott ismeretek közül a projektmenedzsmenttel foglalkozó volt a legkevésbé hasznosnak értékelt, tehát éppen az, amely a migráns szervezetek működésének professzionalizálását célozta. A visszajelzésekben az fogalmazódik meg, hogy a migráns szervezetek máshogy működnek mint ahogy azt az alapítvány gondolta, és emiatt valójában nem tudják a képzésen tanultakat egy az egyben hasznosítani szervezetükben. A visszajelző kérdőíveket áttanulmányozva az látszik, hogy a hosszú hétvégeken átadott ismeretek gyakran túl tömények voltak, hogyszem a hétköznapok sodrában egyből használható hard skilleket adjanak.

A migráns szervezetek szintjén elért eredmények vizsgálatokor kutatási kérdéseinkre azt a választ kaptuk, hogy a vezetőképző program a szervezetek szintjén a migránsok érdekérvényesítésére kevésbé volt alkalmas; a migráns szervezetekre szánták a legkevesebb figyelmet.

A vezetőképző program egyik célja az volt, hogy etnikumokon átívelő hálózatot hozzon létre, mely képes a híd szerepét betölteni a többségi társadalom és a migránsok között.

Az első évfolyam egyesületet szeretett volna létrehozni, ám a résztvevők eltérő véleménye miatt ez meghiúsult.

A második évfolyam idején a hálózatot már sikerült formába önteni, *Hídépítők Németországért* néven. Az *integráció kilenc alappillére* című manifesztumot az alapítvány kezdeményezte. Mind a 2007/2008-as, mind a 2008/2009-es évfolyamból három-három ember dolgozott Kösemennel a mindenki számára elfogadható pontokon.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Az évfolyamonként maximum három fős létszámot Kösemenn határozta meg. „Hat-hét embernél nagyobb csoport nem tud hatékonyan együtt dolgozni” – mondta. A három-három főt évfolyamonként az évfolyam tagjai közösen határozták meg, és az elkészült vázlatot is közösen véleményezték.

A kilenc pont:

- 1) Politikai részvétel szélesítése (*kvóták bevezetése*);
- 2) az állampolgárságra vonatkozó szabályok megváltoztatása (*legyen kettős állampolgársága harmadik országból jövőnek is*);
- 3) konzekvens antidiszkriminációs politika (*például csoportos panaszjog lehetővé tétele*);
- 4) vallások egyenrangúságának hangsúlyozása;
- 5) jobb oktatást (*nyelvismeret, oktatásrendszer-reform a korai kisselektálódás ellen*);
- 6) részvétel a képzésben és a munkaerőpiacon (*például az iskolai bizonyítványok elismerésének megkönnyítése*);
- 7) nagyobb részvétel a közszférában;
- 8) védelemre szoruló migránsok további támogatása;
- 9) Bevándorlás alakítása (*például a menedékkérők részvételének erősítése*)

A manifesztum célja a hálózatképzés segítése volt a közös értékek meghatározásával, illetve egy kézzelfogható eredmény létrehozása. Orkan Kösementől megtudtuk, hogy valójában egyik résztvevő sem volt teljesen elégedett a tartalommal, ennek ellenére a végén az első két évfolyamon képzett 59 ember közül 48-an aláírták. Mivel a pontok nem tartalmaznak radikális követeléseket, olyan keretet adnak, amelyet sokan el tudnak fogadni, és amely kiindulás lehet a hétköznapi felvetett kérdések megválaszolásánál. Az alapítvány nagyon fontos eredményként értékelte ezt a dokumentumot, ám az általunk személyesen megismert két résztvevőnek például a kilenc pont nem volt annyira fontos, és a résztvevők visszajelzései között sem találjuk, hogy a manifesztumot akár pozitívnak, akár negatívnak értékelték volna.<sup>5</sup>

A harmadik évfolyamban helyezték a legnagyobb súlyt a hálózatképzésre, ekkor rendezték meg a háromnapos barceloniai konferenciát. Ezzel a hálózat tági-

---

<sup>5</sup> A manifesztum teljes szövege *Es ist Zeit für ein neues Miteinander – Neun Pfeiler der Integration: Ein Manifest der „Brückenbauer für Deutschland“* címmel itt érhető el: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6C69426B-0E539AE7/bst/Manifest\\_Neun\\_Pfeiler\\_091029.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6C69426B-0E539AE7/bst/Manifest_Neun_Pfeiler_091029.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)

tani kezdte határait, kapcsolatot keresve más országokban működő migráns szervezetekkel. A harmadik évfolyamtól kezdve az interneten is megjelenik kéthetente az integráció egyes kérdéseivel kapcsolatos véleményeket megjelenítő *Hídépítők fóruma*.<sup>6</sup>

Több résztvevő visszajelezte, hogy a vezetőképző programban az alapítvány túl nagy súlyt vetett az ismeretek átadására, és keveset arra, hogy a képzés részeként viták folyhassanak a németországi integrációról alkotott elképzelésekről. A visszajelzések alapján ezek a nyílt, de keretek között folyó viták vezethettek volna ahhoz, hogy a résztvevők hálózata mindenkinek a bevonásával jöjjön létre. A képzés előre lefektetett programján kívül, úgy látjuk, hogy a szünetekben folytatott párbeszédnek nem voltak elegendőek egy aktívan és stabilan működő hálózat alapjainak lerakásához.

A kutatási kérdésünk közül a másodikra – melyben arra kerestünk választ, hogy egy felülről, a Bertelsmann Alapítvány által kezdeményezett hálózat mennyire fenntartható és önálló – azt kaptuk válaszul, hogy a top-down kialakítású hálózat nem hosszú életű. A kutatás elején feltett *melyik színt kapja a legnagyobb figyelmet?* kérdésre válaszul azt mondhatjuk, hogy a hálózat szintjére a harmadik évfolyam során fordították a legnagyobb figyelmet, ám a hálózat által elért eredmények egyrészt nem a migránsok saját kezdeményezéséből (bár tagadhatatlanul az ő aktív részvételükkel) születtek (például a kilenc pont). Másrészt a képzésben részt vettek közül jelenleg csak páran tevékenykednek aktívan a hálózat fenntartásában.

## Tanulságok és a jövő

A három évfolyamból létrejött egy 60 fős pool, amelyből az alapítvány mindig méríthet, ha a média, a politika, vagy a közigazgatás egy példamutató migránst, „jó bevándorlót” akar nyilvánosan megszólaltatni.<sup>7</sup> A külvilág szemével jól látható

<sup>6</sup> Lásd: <http://www.forum-der-brueckenbauer.de/> (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)

<sup>7</sup> Az alapítványnak azt a célt még nem sikerült elérnie, hogy a program résztvevőit ne csak mint migránst akarják megszólaltatni, hanem mint szaktudással rendelkező embert is: jó orvosként, jó jo-

másik eredmény egy outputokat felmutatni képes online portál létrehozása volt. Az Alapítvány ösztönzésére alakult portált jelenleg egy pár emberből álló csoport szerkeszti.<sup>8</sup>

A vezetőképző program egyik fontos tanulsága, hogy az egyéneken keresztül a közösségekre, szervezetekre nem feltétlenül lehet hatást gyakorolni, és így a közösségek maguk sem képesek a teljes társadalomra hatást gyakorolni. Úgy tűnik, hogy a közösségek szintjén a változást csak a közösség tagjainak közös tapasztalatából születő újszerű tettek idézhetik elő, ám a vezetőképző program résztvevői saját szervezetükhöz visszatérve nem tudták megosztani környezetükkel az újszerű ismereteket.

Kezdetől fogva foglalkoztatott bennünket a kérdés, hogy miért csak a migránsoknak tartottak képzést, miért nem a többségi társadalom tagjaival együtt képezték a vezetőket. A résztvevők kérdésünkre azt válaszolták, hogy ők nem örültek volna, ha a képzésben a többségi társadalom tagjai is helyet kapnak.<sup>9</sup> Szerintük a vegyes képzés akaratlanul is a többségiek dominanciájához vezetett volna. Mindenesetre megállapíthatjuk, hogy a csak migránsokból álló csoport lehetővé tette a társadalmi alá-fölérendeltségből való kilépést, nem kellett direkt vagy rejtett hatalmi játszmákba bocsátkozni. Továbbá a megfogalmazott két alapcél a hálózatosodás (kapcsolatépítés a migránsok között) és empowerment (egyéni önismeret, identitás erősítése) tisztán migránsokból álló csoportokban látszott a legmegvalósíthatóbbnak.

A képzésben részt vevők sokat dolgoztak saját identitásukon: *Ki vagyok én? Milyen vagyok én?* Az erős „énközpontúságnak” köszönhető, hogy sokan – az egyik meginterjúvált résztvevő szavaival élve – „mint egy villanykörte, megvilágosodtak”, és ennek következtében elhagyták migráns szervezetüket és a pártpolitika vagy a társadalom más területén váltak aktívvá. Orkan Kösemennel folytatott beszélgetéseink alapján azt a tanulságot vontuk le, hogy a túl ambiciózus egyén, habár nagyon tetre kész, nem fog felelősséget vállalni migráns csoportjáért, inkább el-

---

gászként, vagy jó tanárként.

<sup>8</sup> Lásd: <http://www.migazin.de/> (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)

<sup>9</sup> A második évfolyam után a program vezetői is feltették ezt a kérdést a résztvevőknek, s ők amellelt álltak ki, hogy ne legyen vegyes csoport a harmadik.

hagyja azt, mert a karrierépítés fontosabb számára. Ha viszont valaki túl passzív, és nem elég tetterre kész, akkor a képzés után inkább csalódott, mert úgy érzi, nem visz haza semmit, ami a megszokott környezetében alkalmazható lenne. Az a tanulság, hogy a kívánatos az olyan személyeket megtalálni, akik el vannak szánva rá, hogy változtassanak a jelenlegi rendszeren, egyszersmind erősen elkötelezettek migráns csoportjuk vagy szervezetük iránt.

Az egyik talán legfontosabb tanulság koordinátori szempontból a *rugalmasság* fontossága. A program szervezői mind az évfolyamok között, mind a hétvégék között változtattak a tervezeten, ha úgy látták jónak és hatékonynak. Néhány példa arra, hogy min változtattak menet közben:

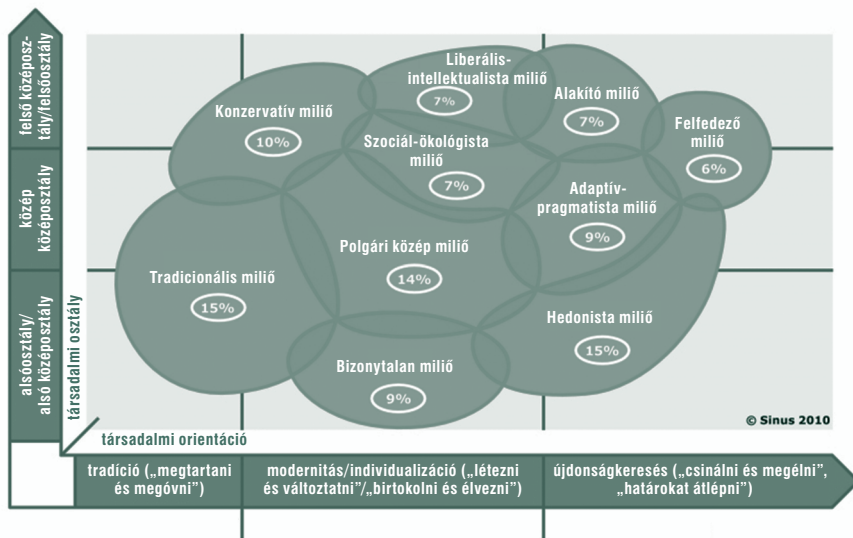
1. Ajánlják a migráns szervezetek vezetői a munkatársukat a képzésre – nem jött be, mert azok a munkatársak, akiket köteleztek, nem voltak olyan ambiciózusak.
2. Legyenek nagyon ambiciózusak a résztvevők, mert akkor fel tudják kavarni a migráns szervezetekben az állóvizet – a túl ambiciózus emberekből álló csapat, nem tud együtt dolgozni és inkább fontos neki a saját karrierjében való előrelépés, mint a migráns szervezete.
3. Legyenek profi trénerek, az üzleti világból is – „a legjobbat a migránsoknak is” –, ne csak civil képzőkkel találkozzanak. Egy, az üzleti világból érkezett tréner akkor hiteles, ha már dolgozott migránsokkal, vagy van civil szervezettől szerzett tapasztalata is.

2005–2006-ban, a program tervezésekor még úgy tűnt, hogy a migráns szervezetek fontosak, mert sok migránst reprezentálnak, a Sinus Intézet 2008-as kutatásából azonban ellenkező következtetéseket vontak le. Egy diagram (1. ábra) Y tengelyén a társadalom osztály szerinti rétegződése látszik: alsó-, közép-, és felsőosztály, az X tengelyen a társadalom aktuális orientációját olvashatjuk le.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A modell elméleti-módszertani háttéréről a Sinus Intézet honlapján olvashatunk: <http://www.sinus-institut.de/> (Utoljára megtekintve 2013.08.29.)

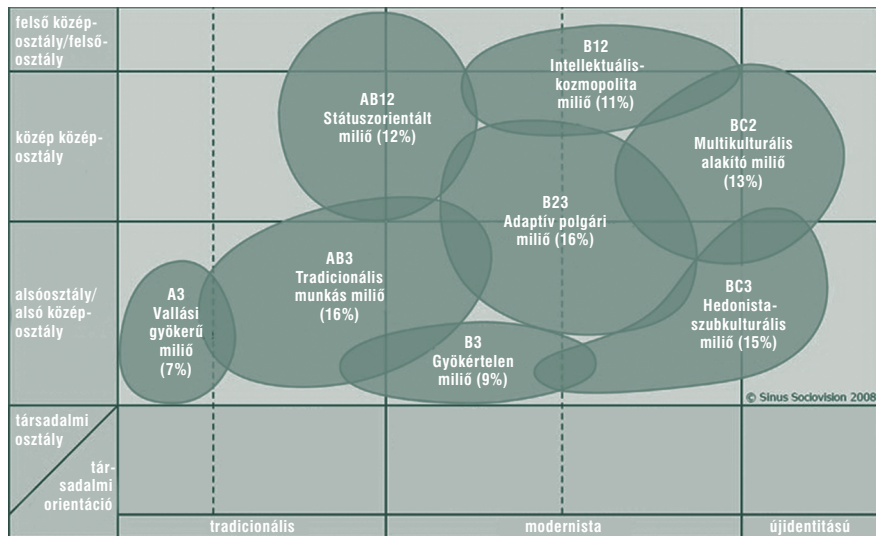
1. ábra: Sinus Milió Németországban 2010



Forrás: <http://www.sinus-institut.de/loesungen/sinus-milieus.html> [2013.05.15.]

Az X tengelyen az Y tengelyhez legközelebb a tradicionálisak (*megtartani és megóvni*) helyezkednek el, őket követik az individualisták/modernisták (*létezni és változtatni, birtokolni és élvezni*). Az X tengely legvégén az újdonságkeresők (*csinálni és megélni, határokat átlépni*) halmaza található. A német társadalom kilenc különböző szociális miliője közül a migráns szervezetek csak néhány miliőbe (alsó- és középosztály határa, tradicionális-modernista) tartozó társadalmi csoportokat tudnak elérni (2. ábra). Ezért a Bertelsmann Alapítvány a következő években olyan projektben gondolkodik, mely nem csak egy szűkebb csoportot, hanem a teljes német társadalmat képes megmozdítani a sikeresebb integráció érdekében.

**2. ábra:** Sinus Milió Németországban a migránsok esetében 2008



Forrás: <http://www.sinus-akademie.de/service/downloads/migration.html> [2013.05.15.]

Kösemén szerint a migráns szervezetek azért sem tudtak a vezetőképző program által mérhető módon erősödni, mert még mindig hierarchikusan működnek, a vezetők ügyelnek arra, hogy olyan vezetőknek adják át az irányítást, akik fenntartják a korábbi működést.

A három évfolyam után az a következtetés is levonható, hogy – mint arról már szó esett – azok a migránsok, akik aktívak akarnak lenni, nem migráns szervezeteket keresnek, hanem inkább foglalkozásokhoz köthető szervezeteket, esetleg szakszervezeteket vagy politikai pártokat. A nemzetközi tapasztalatok hasonló trendet mutatnak. Ezért az alapítvány most már olyan embereket képezne, akik nem szervezetekhez köthetők, hanem önálló és meghatározó véleményformálók. A résztvevőket inkább a politikusok, az újságírók közül keresnék, a média és a kultúra világából merítenék.

A tény, hogy több migráns vezető is elhagyta a képzés után szervezetét, álláspontunk szerint a Bertelsmann Alapítványnak a neoliberalizmusban gyökerező individualista eredményorientáltságából is fakad. A vezetőképző programja ugyanis a szervezetek természetesen lassabb fejlesztése helyett az egyének gyors és



hatékony fejlesztését ambicionálja, ami olyan ismeretek elsajátításával járt, amelyeket a képzettek nem tudtak saját szervezetüknél hasznosítani.

Az eredményeket, értékeléseket és a tanulságokat összevetve a kutatási kérdéseinkkel azt mondhatjuk, hogy a vezetőképző program az egyéni empowerment céljára volt a legalkalmasabb. Abban az esetben, ha az egyén személyisége egyszerre foglal magába egoista (saját karrierjének építése) és altruista (migráns szervezetének fejlesztése) motivációs elemeket, akkor a migránsok (és nem a migráns szervezetek) érdekérvényesítése irányába is történhetnek lépések (a program után többen beléptek politikai pártokba). A példakép-generálásra történtek próbálkozások (konferencia és interjúk), de a többség szemében nem érte el a várt eredményt (például nem jogászként kérdezik az interjúban, hanem mint migránst). A jövőben az alapítvány a médiában való aktív és pozitív migráns szerep megjelenítése végett fog projekteket indítani. A migráns szervezetek között az igen nagy energiaráfordítás ellenére is csupán gyenge kapcsolati háló alakult ki. Itt is inkább az egyéni kapcsolatok, egyéni együttműködések dominanciája figyelhető meg.

Egyre kevésbé arról van szó, hogy a migránsok közeledjenek a többségi társadalomhoz, és egyre inkább teret nyer az a felfogás, hogy a többségi társadalom legyen nyitottabb a migránsok felé, amely a „Willkommenskultur” megközelítése.<sup>11</sup> Egy most tervezett program már nem az integrációt hangsúlyozná, hanem a sokszínűséget. A program tervezője és koordinátora szerint 15-20 év múlva a társadalomban már nem lesz jelentősége annak, hogy kinek milyen migráns származása van.

A jövő letéteményesei nem a migrációs szervezetek, legalábbis nem a most működők. Ahhoz, hogy a migráns szervezetek a mostaninál aktívabb szerepet vállaljanak az integrációban, strukturális változásra van szükség. Kösemen szerint az 50–60 éve vezető pozícióban lévő migráns szervezeti vezetők nem vágnak strukturális változásokra, egyedül és nem hálózatban szeretnének működni. Tevékenységük fő terepe a hagyományok őrzése (teadélutánok, fűzőestek, népi ének és táncszakkörök). A Bertelsmann Alapítvány ezért a migráns szervezetek helyett a többségi társadalmi platformokat célozza meg. Minél szélesebb körben való meg-

---

<sup>11</sup> Lásd például: Bundeskonferenz – Ausbau der Willkommenskultur, 2013. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/2013-05-14-buko-zweiter-tag.html> (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)

mutatkozási lehetőségeket biztosítani a migránsok számára (pozitív példákat felmutatni a médiában). Kösemen szerint az alapítvány következő projektjeiben az *irányított bevándorlás*<sup>12</sup> módszerének kidolgozása a cél.

## Összegzés, kitekintés, Magyarország

A Bertelsmann Alapítványnál megismert vezetőképző program egy az egyben nem ültethető át a magyar gyakorlatba, annál is kevésbé, mivel Magyarországon nincs a német társadalomhoz mérhető migráns közösség és migráns szervezet. A program egyéni empowerment-erősítése azonban lehetséges Magyarországon is. Úgy látjuk, hogy a migránsok képzésének célja (egybecsengően a Bertelsmannéval) az kell, hogy legyen, hogy utat (hidat) találjunk a többségi társadalom felé. A migránsok integrációját közösen, vagyis a többségi és a migráns résztvevőkkel együttesen lehet sikeresen megvalósítani. Magyarországon a migráns szervezetek nemcsak a kultúra, hanem a vallás, jótékonykodás, oktatás, üzleti kapcsolatok, politika, közösségfejlesztés és emberi jogok területén is aktív tevékenységet folytatnak (Kováts 2012). A jövőben először „hídembereket” érdemes képezni, a közös célokat tovább erősíteni és aktív politikai és társadalmi tevékenységgé átfordítani. A magyarországi migráns társadalom integrációját elősegítő program esetében mindenképpen tanácsos megvizsgálni a társadalom strukturális berendezkedését. A fentebb röviden bemutatott Sinus Miliőt (vagy ahhoz hasonló feltáró módszert) alkalmazva pontosabb képet lehet kapni a különböző csoportok aktuális társadalmi helyzetéről. A sikeres integráció nem lehetséges a teljes társadalmi kép átlátása, a pontos célcsoport és annak igényei meghatározása nélkül.

Magyarországon is fontos, hogy a döntéshozatalban részt vegyenek azok, akikre a döntések hatással vannak. A migránsokat érintően is vannak olyan jogszabályok, amelyek hiányosságai csakis őket sújtják. Például az állampolgárság kérelmezésének elutasítását Magyarországon nem indokolják, és nem lehet felbbezni. Indokolt tehát, hogy a magyarországi véleményformáló migránsokat ké-

<sup>12</sup> Az integráció földrajzilag tudatos megteremtése; ne legyenek elgettősodott városok, legyen elég szakképesített munkaerő.

pezzék annak érdekében, hogy az ilyen döntések meghozatalának folyamatában hatékonyabban, a többséget kiegészítve részt tudjanak venni. Tisztában vagyunk vele, hogy a helyzet nem annyira egyszerű, mert maguk a magyarok sem túl aktívak a politikai részvételben, de biztatóak a személyes tapasztalatok (például a Migráns Szolidaritás Csoport<sup>13</sup> tevékenysége): azok a migránsok, akik saját országukban aktív politikai tevékenységet folytattak, Magyarországon is aktívabb társadalmi és politikai szerepet vállalnak. Úgy véljük, a magyarországi kevéssé befogadó környezet még azokat a bevándorlókat is aktivitásra készítheti, akik korábban nem mutatkoztak különösebben aktívnak.

Végezetül egyetlen általános mondat: a demokrácia megteremtése és az arra való nevelés nélkül nem beszélhetünk integrációról és a sokféleség békés együttéléséről.

## Irodalom

Bertelsmann Stiftung (ed.) (2008): *Aufgeben ist Nicht Mein Weg. Bildungswelten in der Einwanderungsgesellschaft*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2012): *Mut zur Veränderung. Brückenbauer Summer School 2012*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Butterwegge, Carolin (2007): *Neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik seit 2005*. Bundeszentrale für politische Bildung. Elérhető: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56340/neue-migrationspolitik> (Utoljára megnézve: 2013.08.29.)

European Commission (2011): *Draft European Modules on Migrant Integration*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/ews/UDRW/images/items/docl\\_25494\\_793453556.pdf](http://ec.europa.eu/ews/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf) (Utoljára megnézve: 2013.08.29.)

Fiske, Susan T. (2006): *Társas alapmotívumok*. Osiris Kiadó, Budapest.

---

<sup>13</sup> [www.migszol.com](http://www.migszol.com)

- Heifetz, Ronald A. – Linsky, Marty – Grashow, Alexander (2009): *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*. Harvard Business Press, Boston.
- Hunger, Uwe (2004): *Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration des Bundesministeriums des Innern der Bundesrepublik Deutschland zur Frage: Wie können Migrantenselbstorganisation den Integrationsprozess betreuen?* Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) Münster – Osnabrück.
- Hunger, Uwe (2008): *Wo stehen heute Migrantenorganisationen in Deutschland?* Bertelsmann Stiftung. Elérhető: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_22397\\_22398\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_22397_22398_2.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)
- Kováts András (2012): *Migráns szervezetek Magyarországon. Kutatási Zárótanulmány*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet. Elérhető: <http://www.mtaki.hu/data/userfiles/migrans%20szervezetek%20zarotanulmany.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)
- McGonagill, Grady – Pruyn, Peter W. (2010): *Leadership Development in the U.S.: Principles and Patterns of Best Practice*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Thränhardt, Dietrich (2007): *Was können Migrantenorganisationen in der pluralistischen Gesellschaft leisten?* Előadás, PPT. Elérhető: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_22395\\_22396\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_22395_22396_2.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)
- Vályi Réka (2008): *Az altruizmus jelensége a társadalomtudományban*. In: Némédi Dénes – Szabari Vera (ed.): *Kötő-Jelek 2007*. ELTE TáTK Szociológia Doktori Iskola évkönyve, Budapest, 103–120.

# Technikai és pénzügyi segítségnyújtás migráns szervezeteknek Portugáliában

---

## Bevezetés

Portugália, ez a Magyarországhoz hasonló méretű és népességű délnyugat-európai ország a történelme során számos ki- és bevándorlási hullámot élt át. Részben a történelmi tapasztalatok, részben pedig az európai migráns integrációs célkitűzésekkel való azonosulás eredményeképpen a vonatkozó portugál szakpolitikák az elmúlt évtizedben a legjobb európai gyakorlatok közé kerültek. A társadalom fontos stratégiai területnek tartja a migránsok integrációját, olyannyira, hogy az első ilyen irányú kezdeményezések a civil szervezetek és a katolikus egyház képviselőitől érkeztek, a kormányzat csak később csatlakozott a folyamathoz. 1996-tól egy speciális kormányzati intézmény felel a migránsok integrációjáért, amely 2007-es átszervezése óta a Bevándorlás és Interkulturális Dialógus Főbiztossága (ACIDI)<sup>1</sup> nevet viseli. Az ACIDI legfőbb jellemzője az egyablakos „one-stop-shop” ügyintézés, amelynek köszönhetően a migránsok számára lényeges intézményi szereplők egy helyen és összehangolt módon nyújtanak szolgáltatást.<sup>2</sup>

Az ACIDI tevékenységei között különös figyelmet érdemelnek azok, amelyek az integrációs folyamatban a migránsok egyenrangú partnerként történő részvételét segítik elő. Ilyen a jelen tanulmány tárgyát képező tevékenységi kör, a migráns szervezeteknek nyújtott technikai és pénzügyi segítségnyújtás is, amelyet az ACIDI

---

<sup>1</sup> Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI). A tanulmányban szereplő rövidítések feloldását portugál és magyar nyelven a szöveg végén található névmutató foglalja össze.

<sup>2</sup> Lásd e kötetben Barcza Ildikó és Nádasi Anita tanulmányát.

egy külön szervezeti egysége, a GATAI végez. Ez a négy szakembert foglalkoztató, 700 ezer eurós éves költségvetéssel gazdálkodó szerv a megpályázható források elosztásán felül egyfajta mentor és facilitátor szerepet is betölt a migráns szervezetek életében, amelyek a GATAI-val való együttműködésnek köszönhetően hatékonyabban folytathatják közösségszervező, jogvédő és integrációs munkájukat.

E tanulmány szerzői 2013 áprilisában látogatták meg a GATAI-t, illetve a támogatást kapott migráns szervezetek közül négyet. A látogatás célja elsősorban annak kiderítése volt, hogy milyen elvek, intézményi és személyes kapcsolati csatornák alapján történik a támogatott szervezetek kiválasztása és a támogatás nagyságának megítélése. Emellett arra is kiemelt figyelmet fordítottunk, hogy az egyes szervezetek működését és jellegét mennyiben befolyásolja az elnyert pályázati pénz. Megállapításainkat a GATAI munkatársaival<sup>3</sup> megvitattuk, az esetleges pontatlanságokért azonban a felelősség teljes egészében bennünket terhel.

## Portugália: a kivándorlás és bevándorlás hullámai

Portugália migrációs folyamatai sok szempontból egyedülállóak Európában. A XVI. századtól egészen 1975-ig fennálló portugál gyarmatbirodalom évszázadokon keresztül fogadta az anyaországból kitelepülő migránsokat, mígnem a gyarmati országok függetlenedése után ez a trend megfordult, és Portugália a (nagy részét afrikai) volt gyarmatokról érkező bevándorlók fogadó országává vált. Egyes országokból, mint például a Zöld-foki szigetekről, már a Salazar-rezsim jóváhagyásával megindult a bevándorlás, nem kis részben azért, mert a portugálok a '60-as évektől kezdődően nagy számban vándoroltak ki Nyugat-Európa jóléti államaiba. A kivándorlók Franciaországban, Svájcban és a többi országban ugyanúgy a munkaerőpiac legalsó szegmensében helyezkedtek el, mint a portugálul beszélő afrikaiak (és, valamivel később, a brazilok) Portugáliában.

A diktatórikus rezsim bukását, a gyarmatok függetlenedését és Portugália európai integrációját követően az ország migrációs egyenlege – a középkor óta elő-

<sup>3</sup> Ez úton is szeretnénk megköszönni a GATAI minket fogadó munkatársai, Andreia Santos, Isabel Cunha és José Neves segítőkészségét és vendégszeretetét.

szőr – pozitív lett. A volt gyarmatokról visszaköltöző telepések mellett a portugál államhoz lojális afrikaiak, majd a több helyen fellángoló polgárháború elől menekülők is az anyaországban (elsősorban a fővárosban, Lisszabonban) találtak új otthonra. Az 1990-es években nekilendülő portugál gazdaság, azon belül is az építőipar munkaerő-igénye emellett brazil és kelet-európai (ukrán, román, moldáv, orosz) bevándorlókat is vonzott az országba, illetve megjelentek az önfoglalkoztató, kisvállalkozó migránsok is (kínai kereskedők, arab és pakisztáni gyorsbűfé-tulajdonosok stb.). Az új migránsok sorát egy egészen más jogi és társadalmi státuszú csoport, a nyugat-európai (brit, német, skandináv) nyugdíjasok zárják, akik a hazájuknál jóval olcsóbb és kellemesebb klímájú Portugáliában vásároltak maguknak ingatlant, ahol az év nagyobb részét vagy egészét töltik, otthoni nyugdíjükből élve (Maia 2006: 2–3).

A 2000-es évek végén kibontakozó gazdasági válság meglehetősen súlyosan érintette Portugáliát. A növekvő munkanélküliség miatt az ország vonzereje csökkent a migránsok körében: sokan tovább vándoroltak vagy visszatértek szülőhazájukba. Kiemelendő a brazil migránsok esete, akiknek – mivel Brazília az elmúlt évtizedben dinamikus gazdasági növekedési perióduson ment át – jelentős része visszaköltözött, sőt a portugálok is egyre nagyobb létszámban vándorolnak ki Brazíliába, illetve más, a válság által kevésbé sújtott országokba (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Németország). A jelenlegi portugál kivándorlók zöme magasan képzett, jellemzően felsőfokú végzettségű, de szakmai gyakorlattal nem rendelkező fiatal. Portugália tehát egyszerre kivándorló és bevándorló ország: a legfrissebb, rendelkezésre álló adatok szerint 436 ezer bevándorló él az országban (a lakosság 4,1 százaléka),<sup>4</sup> az elmúlt ötven évben kivándorolt portugálok és leszármazottaik számát összesen ötmillió körülre becsülik (Rocha-Trindade 2010: 42).

<sup>4</sup> Az adat a külföldi (EU-ból és harmadik országból érkezett) állampolgárok létszámára vonatkozik. V.ö. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Foreign\\_and\\_foreign-born\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship\\_and\\_country\\_of\\_birth\\_1\\_January\\_2012.png&filetimestamp=20130315154514](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Foreign_and_foreign-born_population_by_group_of_citizenship_and_country_of_birth_1_January_2012.png&filetimestamp=20130315154514) (Utoljára megtekintve 2013.08.27.)

## A portugál jóléti állam jellemzői

A dél-európai országok, köztük Portugália jóléti berendezkedésének vizsgálata az 1990-es évektől került a társadalmpolitikai diskurzus látókörébe. Az akadémiai viták eredményeképpen végül kétféle megközelítés bontakozott ki: a mediterrán és a kontinentális jóléti államok karakterjegyeinek hasonlóságát kiemelő, valamint az ezeket egymástól sajátos ismérvek mentén pregnánsan megkülönböztető nézőpont.

Az Esping-Andersen nevével fémjelzett klasszikus, hármastagolódású jóléti állam tipológia fényében – ami liberális, korporatív-etatista és szociáldemokrata típusokat különböztet meg – a dél-európai országok leginkább a konzervatív-katolikus jóléti állam egy variánsaként, altípusaként értelmezhetőek (Esping-Andersen 1991). Más szerzők, mint például Katrougalos, kimondottan tagadják egy különálló, specifikus dél-európai jóléti modell felállításának szükségességét (idézi Branco 2009). Értelmezésük szerint ugyanis sem intézményi, sem szervezeti szinten nem fedezhető fel mediterrán specifikum, hanem sokkal inkább ezeknek a jóléti államoknak a relatív gazdasági alulfejlettséggel párosult késedelmes kialakulása szolgál magyarázattal.

Pereirinha a második megközelítést erősítve felhívja a figyelmet, hogy a jóléti államról szóló viták az állam és a piac kizárólagos kapcsolatának túlhangsúlyozásakor sokszor elfeledkeznek a harmadik elemről. A dél-európai országokban, így Portugáliában is, kiemelten fontos a civil társadalom, a család, az önkéntes szektor és az informális hálózatok szerepe. Szerinte ez a hármastagolódás adja a speciális színezetet a mediterrán típusú jóléti államoknak (idézi Branco 2009). Mint azt a későbbiekben látni fogjuk, a szubszidiaritás színtereként szolgáló, működőképessé váló lokális közösségek a portugál migráns szakpolitika fontos pilléreként szolgálnak.

Portugália jóléti berendezkedése vegyes típusú, szociális rendszerét tekintve alapvetően konzervatív-korporatista hagyományokkal rendelkező ország (*Estado Novo* rezsim, 1935–1973). Darvas Ágnes a portugál jóléti államról írott tanulmányában rávilágít, hogy a társadalombiztosítás juttatásai erősen kötődnek a (korábbi) munkaerő-piaci státuszhoz, és alapvető ismérvek még a „foglalkoztatáshoz és pozícióhoz kötött töredékes jövedelemgaranciák, bőkezű juttatások minimális szociális



háló nélkül, egészségügyi ellátás állampolgári jogon, partikularizmus a készpénz-juttatásokban és a finanszírozásban, mely járulékokon és költségvetési bevételeken nyugszik” (Darvas 2010).

A személyes szociális védelemhez való jog 1976-os alkotmányba emelésével teremtődött meg az univerzális típusú ellátások nyújtásának lehetősége. A portugál szociálpolitika történetében először deklarálták, hogy az azonosított társadalmi kockázatok kezelésének finanszírozása állami feladat. Mindezen túlmenően „az 1974-es forradalom után az egalitáriánus orientáció térnyerése, valamint az uniós csatlakozással (1986) együtt járó hatások” is tetten érhetőek.

A portugál szociális ellátórendszer természetbeni és pénzbeli támogatásainak egyik legfontosabb jellemzője, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatások kevésbé fejlettek, a transzferjövendelmek jogosultsági feltételrendszere pedig túlbonyolított, összegük alacsony. Ezek végeredményben csak igen korlátozott mértékben lehetnek alkalmasak a szegénység kezelésére, a szegénységi kockázatok kivédésére.

Mindezek tükrében válik figyelemreméltóvá a portugál állam által finanszírozott, a területén (ön)szerveződő migráns közösségek számára nyújtott eszközrendszer, melyet a későbbiekben részletezünk.

## Bevándorlás, önszerveződés és közpolitika-alkotás Portugáliában

A korábban viszonylag homogén (Európán kívülről érkező, portugálul beszélő, fiatal, férfi) migráns profil az 1990-es évek második felére minden szempontból heterogénné vált – ekkorra vált érezhetővé a közpolitika-alkotási nyomás mind a migránsok, mind a többségi társadalom részéről. Megnőtt az irreguláris jogi státuszú migránsok száma is, amire Portugália – részben a formálódó Schengeni rendszerbe való belépés előírásai miatt – 1992-ben és 1996-ban széleskörű regularizációval válaszolt (Maia 2006: 4).

A migrációs politikában azonban sokáig nem az államé volt a főszerep. Az irreguláris migránsok ügyével először a problémát humanitárius kérdésként felfogó katolikus egyház foglalkozott. Az egyházra azóta is jellemző, hogy a legtöbb, mig-

rásokkal kapcsolatos platform tevékenységében aktívan részt vesz. 1992-ben az egyház és a migrációval foglalkozó civil szervezetek részvételével alakult meg az aktív integrációs politika első fóruma, az irreguláris migránsokat célzó, Legalizációért Küzdő Szervezetek Koordinációs Titkársága (SCAL),<sup>5</sup> amelyből 2002-ben a reguláris migránsokra is kiterjedő fórum jött létre (Pedro 2010: 179).

A SCAL-ban és a többi migrációs fórumon az egyház mellett a migráns önszerveződések vettek részt. A migráns önszerveződéseknek komoly hagyománya van Portugáliában: a XIX. század végétől az 1960-as évekig az iparosodás következményeként nagyarányú belső migráció zajlott a rurális területekről (Minho, Trás-os-Montes, Alentejo stb.) Lisszabonba és Portóba. A belső migránsok informális, később pedig formalizált szervezetekbe tömörültek, amelyek elsődleges céljai a szolidáris önszegély és a hagyományőrzés voltak. Később a külföldre vándorló portugálok is hasonló szervezeteket hoztak létre. A portugál közgondolkodásban tehát a migráns önszerveződés régóta jelen lévő fogalom, amelybe a volt portugál gyarmatokról, elsősorban a Zöld-foki szigetekről és Bissau-Guineából érkező migránsok hasonló önszerveződési mintái tökéletesen beleillettek (Rocha-Trindade 2010: 45)

Az egyház és a migráns szervezetek által dominált színtérre az állam 1996-ban egy speciális intézmény, a Bevándorlás- és Etnikai Kisebbségügyi Főbiztosság (ACIME)<sup>6</sup> létrehozásával lépett be, majd két évvel később megalapította a nem állami szereplőkkel folytatott konzultáció fórumát, a Migrációügyi Egyeztető Tanácsot. (COCAI)<sup>7</sup> 2002-től a COCAI-ban egyre erősebb lett az állami szervek jelenléte, az ACIME költségvetése megnőtt, és a migrációs politikában az állam vezető szerepet nyert. Érdekesség, hogy ebben az időszakban az ACIME vezetője egy katolikus pap, António Vaz Pinto volt (Pedro 2010: 176). Az ACIME átalakításával 2007-ben létrehozott Bevándorlás és Interkulturális Dialógus Főbiztossága (ACIDI) megalakulása tett pontot a migrációs politika „államosítási” folyamatának végére.

Az ACIDI 2009-ben már 13,5 millió euróval gazdálkodhatott (a 2007-es 6 millióhoz képest). A kormányzat migráns integráció melletti elköteleződésének érvényességéből semmit sem von le, hogy a 2009-es büdzsé 40 százalékát EU-s for-

<sup>5</sup> Secretariado Coordenador de Associações para a Legalização

<sup>6</sup> Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

<sup>7</sup> Conselho Consultivo para os Assuntos de Imigração

rások adták. A következő évben 12,1 millió euróra csökkent pénzügyi kereten belül az EU-s támogatás aránya valamelyest nőtt. Figyelemre méltó, hogy a 2009–2010-es években teljes költségvetésének közel felét (6 millió) közvetlenül a migráns szervezeteknek juttatta (Collett 2011), mint ahogy példaértékű az is, hogy a számukra nyújtott pénzbeli és technikai támogatás még a gazdasági válság okozta fiskális megszorítások idején is prioritást élvez a kormányzati szakpolitikákban, és e mögött erős társadalmi konszenzus és támogatás feltételezhető (Huddleston et al. 2011). A bevándorlók társadalmi részvételét célzó támogatási logikában az egyes migráns önszerveződések mint az adott közösséget leghitelesebben reprezentáló, kulcsfontosságú partnerek jelennek meg.

## Szakpolitikai háttér

A portugál migráns integrációs szakpolitika egyik pillére a 2010-től 2013-ig terjedő időszakra érvényes II. tervezet a bevándorlók integrációjáért,<sup>8</sup> amely a minisztertanács 74/2010-es határozatára épül.

A 2007-től 2009-ig hatályos első tervhez képest (amely 122 intézkedést és 13 minisztérium bevonását deklarálta, s a benne foglaltak gyakorlati megvalósítása a hatásvizsgálatok szerint hatékonyan zajlott), a jelenleg aktuális második tervbe bekerült néhány új elem, s a hangsúly is átrendeződött. Az országba érkezettek minél teljesebb körű befogadása és integrációja érdekében kifejtett kormányzati elköteleződés 17 intervenció területre<sup>9</sup> orientáltan, (ezek keretében) 90 gyakorlati intézkedésben ölt testet. A dokumentum definiálja a különböző szektorok közötti komplex feladatokat, elsősorban a nyelvi és szakképzés, a foglalkoztatás, a lakhatás

<sup>8</sup> II Plano para a Integração dos Imigrantes 2010-2013. Lásd: ACIDI: *II Plan for Immigrant Integration (PII 2010-2013)* [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=18415](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=18415) (Utoljára megtekintve 2013.08.27.)

<sup>9</sup> A 17 intervenció terület az alábbiak szerint alakul: 1. Bevándorlók fogadása 2. Kultúra és nyelv 3. Foglalkoztatás, szakképzés és üzleti folyamatok 4. Oktatás 5. Szolidaritás és társadalombiztosítás 6. Egészségügy 7. Lakhatás 8. Igazságszolgáltatás 9. Rasszizmus és diszkrimináció 10. Állampolgársághoz és civil részvételhez való hozzáférés 11. Migráns szervezetek 12. Bevándorlók leszármazottai 13. Idős bevándorlók 14. Kapcsolat a származási országgal 15. Diverzitás és interkulturális párbeszéd erősítése (új elem az első tervhez képest) 16. Gender témák 17. Emberkereskedelem

és a kultúra terén. Mind a tervezet elkészítése, mind pedig végrehajtása a minisztériumok, a COCAI tagjai, a civil társadalom képviselői, a migráns szervezetek, valamint a bevándorláskutató intézet (Observatório da Imigração) kutatóinak együttműködésével zajlott és zajlik. A társadalmi egyeztetési folyamat keretében a készülőkben lévő anyagot elhelyezték a kormányzat és az ACIDI hivatalos portálján.

A migráns önszerveződésekre fókuszáló 11. intervenció pont négy konkrét intézkedést tartalmaz. A 60-as számú hangsúlyozza ezen szervezetek támogatásának fontosságát, s ezen belül kiemeli a fiatalok bevonásának szükségességét. A migráns egyesületek hivatalos elismerésének elősegítéséhez a szükségleteik előzetes feltárása, tevékenységeik, projektötleteik tervezési és végrehajtási fázisában nyújtott segítség, valamint a szupervízió, az értékelési mechanizmusok és partnerek létrejöttének segítése párosul (61-es). Az egyesületek által vitt projektek technikai és pénzügyi menedzsmentjének szupportálása a 62-es, a migráns szervezetek működését taglaló jogszabály felülvizsgálata pedig a 63-as számú intézkedés.

A portugál integrációs szakpolitika és szolgáltatási struktúra több alkalommal részesült nemzetközi elismerésben. A Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2007-ben és 2010-ben, a United Nations Human Development Report 2009-ben jelölte meg az egyik legjobb gyakorlatot megvalósító országgként. Az ACIDI 2011-ben első helyezést ért el a European Public Sector Award elnevezésű díjátadón, az Opening Up the Public Sector through Collaborative Governance altémában.<sup>10</sup>

## **A GATAI, mint az állam és a migráns önszerveződések közti kapcsolattartás intézménye**

A 115/99. számú törvény és az azt szabályozó, 75/2000. számú törvényerejű rendelet szerint a bevándorló egyesületek az általános jog alapján létrehozott társulások, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, nonprofit célúak, hatókörüket tekintve pedig országos, regionális vagy helyi jellegűek lehetnek. Alapszabályuk tartalmazza, hogy céljuk a Portugáliában élő bevándorlók és leszármazottaik jo-

---

<sup>10</sup> Lásd: <http://www.epsa2011.eu/en/content/show/&tid=155> (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)

gainak védelme, különösképpen az integráció elősegítése, az életkörülmények javítása, a társadalmi kommunikáció fejlesztése és a diszkrimináció elleni küzdelem. A törvény értelmében a bevándorló egyesületek jogosultak részt venni a bevándorlási politikaalkotási folyamatban, a tanácsadó testületekben és a médiumok ilyen témájú műsoraiban. A bevándorló egyesületek közhasznú szervezeteknek minősülnek, és mint ilyenek pénzügyi és technikai segítséget igényelhetnek az államtól. A bevándorló szervezetek kötelesek az ACIME (ma: ACIDI) részére eljuttatni az alapszabályukat, a tisztségviselő-választás jegyzőkönyvét, a célok leírását és a megvalósított tevékenységekről szóló beszámolót (Cunha 2010: 206).

A törvényben nevesített – „pénzügyi és technikai segítséget igényelhetnek az államtól” jogosultságot a Migráns Szervezeteknek Nyújtott Technikai Segítség Irodája (GATAI)<sup>11</sup> létrehozása intézményesítette az ACIME keretein belül, 2004-ben.

Mivel a szervezetek egymástól eltérő rátermettséggel, felkészültséggel, finanszíralis, informatikai és humán erőforrás kapacitással bírnak, a GATAI komplex és holisztikus szemléletű eszközrendszert kínál tevékenységük hatékonyabbá tételéhez. Ennek első lépcsőfokaként tanácsadást és támogatást nyújt az egyes migráns önszerveződések formális szervezetté alakulásának folyamatában, hiszen csak a hivatalos elismertetési procedúra után lehetséges a pályázati forrásokhoz való hozzáférés. Mivel az eljáráshoz a fent említett számtalan adminisztrációs kötelezettség társul, a komplett dokumentáció összeállításának nehézségeit is igyekeznek megkönnyíteni. Feltétel, hogy az elismerését kérő szervezetnek rendszeresen megválasztott irányító testülete és legalább száz tagja legyen, és minimum két éve működjön. A jelentkezés után a GATAI munkatársai helyszíni szemlét végeznek. Beszámolójuk birtokában a COCAI hozza meg a végleges döntést, melyet a GATAI továbbít a jelentkezőnek. Azoknak a szerveződéseknek, amelyek kevesebb, mint két éve alakultak, testre szabott tanácsadással segítenek jövőbeli céljaik sikeresebb elérése érdekében.

A *technikai jellegű segítségnyújtás* kelléktárát a pályázati útmutatóul szolgáló rövidebb-hosszabb felkészítő tréningek, konzultációs lehetőségek, különféle kiadványok és az ACIDI épületében található, a szervezetek számára igénybe vehető

---

<sup>11</sup> Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes

auditórium bővíti. Az infokommunikációs eszközök terén a pályázatok online benyújtását lehetővé tevő elektronikus platform kialakítása jelentett előrelépést. 2010 óta ez a pályázatok benyújtásának egyedüli csatornája, amely egyidejűleg lehetővé teszi az elnyert támogatási összeg elköltésének rendszeres monitorozását is.

A *pénzbeli támogatási rendszer* transzparenciát és tervezhetőséget szolgáló eleme, hogy minden évben közzéteszik az aktuálisan elérhető pénzügyi keretet. A pályázati anyag benyújtását követően beszámoló készül, melyet a COCAI véleményezése után az államtitkárság is górcső alá vesz. A többszörös döntéshozatali rendszer végén a GATAI feladata a szervezet informálása a végső eredményről.

A GATAI a migráns szervezetek tevékenységének minél szélesebb körű megismertetése érdekében disszeminációs feladatokat is ellát, s a képviseli az ACIDI-t a szervezetek által szervezett konferenciákon, kulturális rendezvényeken és workshopokon.

A forrásallokáció négy, különböző célokat megjelenítő kategóriában történik. Az *integráció és egyenlő esélyek elősegítése* érdekében olyan integrációs projektek indíthatóak, melyek fő célja a bevándorlók nagy társadalmi ellátórendszerekhez, szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása (2013-ban ez a leghangsúlyosabb elem). Idetartoznak a pszichológiai, a szociális, a jogi tanácsadást nyújtó tevékenységek, valamint a portugál bevándorlási, egészségügyi, lakhatási, foglalkoztatási, politikai rendszerrel kapcsolatos információnyújtás. Ezeket a vállalkozások indítását elősegítő és a szabadidős tevékenységek, valamint a portugál nyelv oktatására létrehozott és a közösségi szolgáltatások egészítik ki.

A *diverzitás és interkulturalitás erősítését* célzó projektek fókuszában a diszkrimináció megelőzése és kezelése, valamint az interkulturális és vallások közötti párbeszéd támogatása áll. Ennek érdekében tánc-, zene-, színház-, festőművészeti workshopok, fesztiválok, kiállítások, illetve gasztronómiai rendezvények szervezésével lehet pályázni, amelyek a származási országok kultúráját hivatottak bemutatni.

A *valamely jó gyakorlatot, innovatív kezdeményezést* megvalósító projektek a harmadik kategóriába tartozó forrásokból támogathatóak.

Negyedikként a *kapacitások erősítése* a szervezetek infrastrukturális helyzetén hivatott segíteni. Az innen származó támogatásból finanszírozhatók például javítási, fenntartási, könyvelési költségek, jogi képviselet, website fenntartása, felszerelések.

A támogatás megítélésekor különféle szakmai kritériumok érvényesülnek; vizsgálják többek közt az adott projekt minőségét, fenntarthatóságát, költséghatékonyságát, valamint a partnerségek kialakításának képességét és a korábbi projektek megfelelő teljesülését is.

Az ACIDI-tól elnyert éves vagy eseti jellegű támogatás<sup>12</sup> nem haladhatja meg az adott projekt teljes költségvetésének 70 százalékát, tehát minden migráns szervezet számára szükséges a más forrásból finanszírozott önerő megléte. 2002 júliusa és 2005 februárja között 88, anyagi támogatással kapcsolatos kérelmet fogadtak be, körülbelül 962 000 euró összegben. (Niessen – Huddleston 2010: 88)

A GATAI 2013-ra vonatkozó teljes költségvetése közel 700 000 euró.

## Migráns szervezetek: tapasztalatok és tanulságok

A vizsgált szervezetek értelmezése szempontjából igen hasznos tipológia szerint a migráns önszerveződéseken belül, céljaik alapján offenzív és defenzív jellegűek különböztethetők meg (Schrover – Vermeulen 2005, idézi Sardinha 2010). Ez a kettség egyúttal a szervezetek belső struktúrájára és a külső (főként állami szereplőkhöz fűződő) kapcsolataik jellegére is utal. Offenzív célokra a migránsok fogadó országbeli jogi, gazdasági és szociális helyzetének javítása, az őket érő diszkrimináció csökkentése értendő, ami elősegíti a különböző nemzetiségű, de hasonló migrációs helyzetű emberek egymásra találását, viszont „bekódolja” a konfliktusos viszonyt a kormányzat különböző szintjeivel. A defenzív célok közé ezzel szemben a közös identitás és kultúra védelme tartoznak: ünnepek, jótékonyági események szervezése, amelyek jellemzően az azonos helyről, azonos társadalmi-kulturális közegekből érkező migránsokat hozzák össze, és a kormányzat gyakran pozitívan, bár némiképp paternalista módon viszonyul hozzájuk. A migráns önszerveződés paradoxona tehát éppen ez: minél offenzívabb egy szervezet, annál jobban segíti a migránsok egymáshoz (és a portugál társadalom idegenbarát köreihez) való integrálódását; a defenzív profil rövid távon problémamentesebbnek tűnik mind

<sup>12</sup> A pályázati évre szóló támogatás összege maximum 22 500, az eseti pedig 5 000 euró.

a migránsok, mind a kormányzat számára, de fenntart bizonyos etnikai alapú szegregációt (Sardinha 2010: 61–66).

Személyes tapasztalataink alátámasztani látszanak ezeket az elméleti megálapításokat. Noha mindössze négy szervezetnél jártunk, ezeket a GATAI munkatársai jó érzékkel úgy választották ki, hogy legyen köztük offenzív és defenzív, egy-nemzetiségű és soknemzetiségű, nagy múltú és fiatal szervezet is.

**1. táblázat:** A szerzők által Lisszabonban, 2013 áprilisában személyesen felkeresett szervezetek

<b>Associação ComuniDária</b>	
Alapítás éve	2008
A GATAI általi elismerés éve	2011
Képviselet nemzetisége	Vegyes, célcsoport: háztartási alkalmazottak
Vezető neve, nemzetisége	Magdala de Gusmão, brazil
Főbb támogatott tevékenységek	Jogsegély, pszichológiai segély, nyelvi és informatikai képzések, társadalmi érzékenyítő workshopok és kiadványok
2013-ban elnyert támogatások összege	12 073 EUR
<b>Associação Caboverdiana de Lisboa</b>	
Alapítás éve	1981
A GATAI általi elismerés éve	2002
Képviselet nemzetisége	zöld-foki-szigeteki
Vezető neve, nemzetisége	Mário Carvalho, zöld-foki-szigeteki
Főbb támogatott tevékenységek	Jogi és állampolgársági tanácsadás, kulturális események szervezése, könyvkiadás
2013-ban elnyert támogatások összege	16 833 EUR
<b>Federação das Associações Caboverdianas em Portugal</b>	
Alapítás éve	2005
A GATAI általi elismerés éve	2008
Képviselet nemzetisége	zöld-foki-szigeteki
Vezető neve, nemzetisége	Manuel Correia, zöld-foki-szigeteki
Főbb támogatott tevékenységek	Rádióműsor készítése, sugárzása
2013-ban elnyert támogatások összege	22 500 EUR



Solidariedade Imigrante	
Alapítás éve	2001
GATAI általi elismerés éve	2002
Képviselt nemzetiség	Vegyes
Vezető neve, nemzetisége	Timóteo Macedo, portugál
Főbb támogatott tevékenységek	Jogi és pszichológiai segítségnyújtás, nyelvi és informatikai képzések, kulturális és művészeti események szervezése, álláskeresési segítség
2013-ban elnyert támogatások összege	22 500 EUR

Forrás: saját összeállítás a GATAI adatai alapján

Ahogy az 1. táblázatból látszik, az egyes szervezetek igen eltérőek egymástól. Az *Associação ComuniDária* célja a háztartási kisegítőként dolgozó migránsok (takarítónők, bentlakásos cselédek) jogainak védelme. A szervezet nem azt szeretné elérni, hogy az ügyfelei mindenképpen más munkát találjanak, hanem hogy a munkájuk végzése közben ne csorbuljanak a jogaik. A szervezet vezetője, Magdala de Gusmão Brazíliából érkezett 2005-ben, szociálmunkás-diplomát szerzett Spanyolországban. Ő maga soha nem dolgozott takarítónőként, de Portugáliába költözve hamar feltűnt neki ennek a (jórészt migráns) foglalkozási csoportnak a kiszolgáltatottsága és marginalizációja. Először két plébánián tartott foglalkozásokat, majd egy laikus egyesület létrehozásával folytatta a munkát. Hamarosan „megtalálta” a média, mivel ez volt az első, kifejezetten a háztartási kisegítőként dolgozó migránsokat célzó szervezet. A célcsoportot ugyanakkor nehezen lehet elérni, Gusmão elmondása szerint félnek attól, hogy a munkaadók elbocsátják őket, ha megtudják, hogy egy „renitens” szervezet rendezvényeire járnak. A kommunikációban önkéntesek segítenek, támogatást a GATAI mellett egy holland feminista szervezettől is kaptak. Az egyesület egy tömbház földszintjén, két bérelt helyiségben működik, látogatásunk idején egy „Minden ember háztartási dolgozó” szlogen köré épülő szemléletformáló kampányra készültek, illetve folyamatos tájékoztatást nyújtottak a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) a háztartási alkalmazottak tisztességes munkakörülményeiről szóló, 2011. évi egyezményével (189. sz. egyezmény) kapcsolatban a migráns ügyfelek részére.

Az *Associação Caboverdiana de Lisboa (ACL)* és a *Federação das Associações Caboverdianas em Portugal (FACP)* voltaképpen ugyanannak a szervezetnek a helyi és az országos változata. Az ACL a Lisszabonban élő zöld-foki szigeteket tömöríti, míg a FACP a különféle, Portugáliában működő zöld-foki szigeti szervezetek ernyőszervezete.

A két szervezetnek ugyanott van a székhelye, egy irodaház hetedik emeletén, az elegáns Avenida da Liberdade mellett. A székhely az elmúlt évtizedekben a Portugáliában élő zöld-foki-szigetiek számára kulturális és társadalmi központként funkcionált. Manuel Correia, a FACP vezetője kiemelte, hogy a zöld-foki-szigetiek önszerveződése modell értékű, a szervezet nagyon jó kormányzati kapcsolatokkal rendelkezik. A zöld-foki-szigeteki és bissau-guineai szervezetek aránya felülreprezentált az összes szervezet között, amit a GATAI támogat. Kérdésünkre, hogy nem tartja-e ezt a felülreprezentáltságot problémásnak a többi bevándorló csoport szempontjából, Correia elismerte, hogy a zöld-foki-szigetiek valóban „privilegizált nép” (*povo privilegiado*) Portugáliában. Ezt azonban annak tudta be, hogy a kulturális háttérükből eredendően sokkal jobban beleillenek a portugál társadalom önszerveződési struktúráiba, nem pedig annak, hogy az állam kivételezzen velük. Kiemelte a zöld-foki-szigetiek szervezeteinek demokratikusságát és a származási országuk fejlődése, valamint a kulturális értékeinek megőrzése iránti elkötelezettségét. Látogatásunkkor a két szervezet székházában nem folyt ügyfélszolgálati munka, a két szervezet elnökén kívül a GATAI által támogatott Zöld-foki-szigetek a láthatáron (*Cabo Verde na Horizonte*) című, egy portugál rádió által napi két órában sugárzott rádióműsor műsorvezetőjével, Emílio Borgessel találkoztunk, illetve a zöld-foki-szigeteki közösség néhány tagjával, akik a szervezet mintegy nyolcvan főt befogadni képes rendezvénytermében kávéztak.

A *Solidariedade Imigrante* alapítója és elnöke, Timóteo Macedo, a portugál migrációpolitikai színtér régi szereplője, tapasztalt jogvédő, aki gyakran ellenpontozza a sajtóban a kormány migrációval kapcsolatos kijelentéseit. A szervezet az egyik „legrenitensebb” a portugál civil szervezetek között: a látogatásunkkor egy angolai migráns épp a május 1-jei, a migránsok jogaiért és a kormány migránsokkal kapcsolatos politikája ellen szervezett tüntetésre készített transzparenszeket. Ez a szervezet volt a leginkább sokszínű is az általunk meglátogatottak közt: több mint tíz

különböző nemzetiség képviseltette magát a székhelyen az éppen workshopot tartó migránsok között. Ezeken az alkalmakon migránsok tanítanak migránsokat, a szervezet alapelve ugyanis, hogy minden migráns adjon valamit (tudást, tagdíjat, munkát), hogy kaphasson valamit (jogsegélyt, információt, nyelvórárt). A Lisszabon történelmi központjában, a Praça do Comércioól két sarokra, egy régi lakóház felső emeletén bérelt székhelyet a szervezet a „saját képére formálta”: a falak színesek, rajtuk számos korábbi workshop és esemény plakátjai, önkéntesek által készített festmények, tájékoztató feliratok. A technikailag nem túl jól felszerelt irodában a migránsok ügyeinek dokumentálását a szervezet továbbra is papír alapon végzi: egy teljes helyiséget megtöltenek a származási ország és évszám szerint színnek mentén csoportosított iratrendezők. Timóteo Macedo elnökön kívül egy kazah és egy bissau-guineai szociális munkással beszélgettünk a Solidariedade Imigrante által nyújtott jogi és pszichológiai segítségnyújtásról, illetve a nyelvi és informatikai képzésekről, amelyeket a GATAI támogat. Ezzel párhuzamosan egy másik teremben mintegy tíz migráns jogi ismeretekkel kapcsolatos összejövetelen vett részt, három nyugat-európai (olasz és francia) önkéntes pedig a számítógépteremben egy kulturális-művészeti projekten dolgozott.

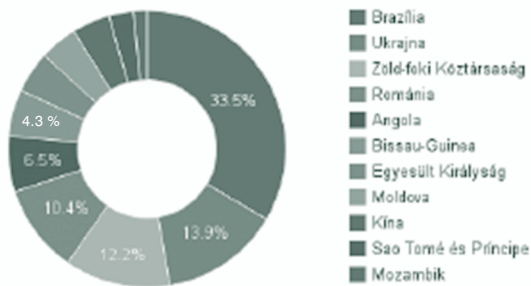
## A technikai segítségnyújtás korlátai

A GATAI által közvetített pénzügyi és technikai segítségnyújtás fő erénye a kiegyensúlyozott, méltányos támogatási rendszer. Kiemelendő, hogy a szervezetek, amennyiben beleillenek a rendkívül tágan meghatározott célrendszerbe, általában el is nyerik a pályázott összegnek legalább egy részét. A támogatások megítélése leginkább a technikai feltételektől függ, így olyan szervezetek is részesülnek állami támogatásban, amelyek kifejezetten offenzív, konfliktusos viszonyban állnak a kormánnyal (például a Solidariedade Imigrante), nem csak a defenzív, rendszerkonform szervezetek (például a FACP). Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a migráns szervezetek inherens egyenlőtlenségeit, strukturális problémáit a rendszer nem képes kezelni. Ez leginkább abban mutatkozik meg, hogy a GATAI által elismert egynemzetiségű migráns szervezetek között az adott nemzetiség teljes számarányához

képest jócskán felülreprezentáltak azok, amelyek beágyazottabbak a portugál társadalomba és különösképpen a portugál típusú egyesületi kultúrába (1. és 2. ábra).

**1. ábra:** Migráns csoportok aránya a teljes migráns népességben belül

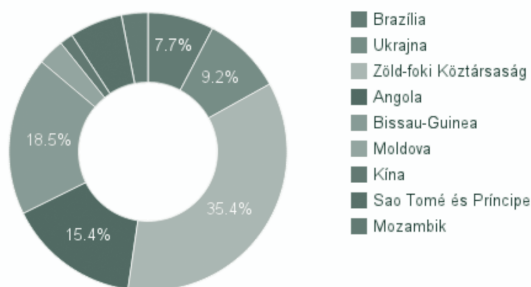
**Migráns csoportok Portugáliában**



Forrás: (Instituto Nacional de Estatística 2011: 105).

**2. ábra:** Az egyes nemzetiségek szervezeteinek aránya az összes, GATAI által elismert egynemzetiségű migráns szervezetben belül

**A GATAI által elismert migráns szervezetek**



Forrás: (GATAI 2012). A többnemzetiségű szervezetek nem szerepelnek az összehasonlításban.

A két ábra adatainak összehasonlításából jól látszik, hogy a PALOP<sup>13</sup> országok migránsai erősen felülreprezentáltak a támogatást elnyert szervezetek között, főként a Zöld-foki Köztársaságból, Bissau-Guineából és Angolából származó bevándorlók. Amint az a FACP elnökével folytatott beszélgetésből is kiderült, az egykori afrikai portugál gyarmatokról származó migránsok önszerveződési kultúrája nagyon hasonló a portugál többségi társadaloméhoz, így ők tudják legjobban „belakni” a GATAI által biztosított intézményes kereteket. Így fordulhat elő, hogy bár a zöld-foki-szigetekiek csak a Portugáliában élő összes migráns 12 százalékát adják, az elismert migráns szervezetek 35 százaléka ebből a népcsoportból kerül ki.

Érdekes a brazil migránsok alulreprezentáltsága: a GATAI munkatársainak elmondása alapján a fentebb már említett visszavándorlás torzítja az adatokat, vagyis míg a négy évvel ezelőtti állapotokat tükröző statisztikákban a brazil a legnépesebb migráns csoport, a válság és a jól teljesítő brazil gazdaság miatt vélhetően már a harmadik-negyedik helyre szorultak vissza. A román és brit migránsok esetében az anyaországok európai uniós tagsága miatt az egyesületeik a GATAI által nem támogathatók, így kiesnek a körből; illetve a briteknek (főleg az algarvei tengerpartra költöző nyugdíjasoknak) szocio-ökonómiai szempontból mások a jellemzői, mint a többi migránsnak. Jelentősen alulreprezentáltak viszont az ukrán, a moldáv és a kínai közösségek. Előbbi kettőnél a posztszovjet térségre jellemző gyenge önszerveződési kultúra lehet a magyarázat. A kínaiak esetében az önszerveződések gyakran üzleti, forprofit jellege miatt csak az összes kínai szervezetet tömörítő, koordináló jellegű ernyőszervezet bizonyult támogatásra jogosultnak. A GATAI támogatásának korlátja tehát, hogy főként azok a migráns csoportok jutnak hozzá, amelyek szervezeti kultúrája hasonlít a portugál modellhez (nem véletlenül ennyire felülreprezentáltak a volt gyarmatok állampolgárai), valamint hogy adminisztratív-jogi okok miatt más migráns csoportok (például a románok) kiszorultak a támogatottak köréből.

---

<sup>13</sup> Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, Portugál Hivatalos Nyelvű Afrikai Országok: Angola, Bissau-Guinea, Mozambik, São Tomé és Príncipe, Zöld-foki Köztársaság. Az egykori portugál gyarmatok 1975-ben váltak függetlenné, kultúrájukat a portugál gyarmati örökség mind a mai napig jelentősen meghatározza.

A GATAI technikai és pénzügyi segítségnyújtásának másik korlátja a migráns szervezetek belső dinamikája. Az általunk meglátogatott négy szervezet közül ketőben az alapító-vezető személye határozta meg a szervezet jellegét, belső szervezeti kultúráját, külső kapcsolatait. A GATAI munkatársainak elmondása alapján sok szervezet gyakorlatilag eltűnt, mert az alapító-vezető visszaköltözött a szülőhazájába. Más esetben is, ha a „kulcsembert” elhagyta a szervezetet, a know-how és a kapcsolatrendszer eltűnt, a szervezet tevékenysége besűkülött vagy megszűnt. Ez különösen a brazilok által vezetett egy- vagy többnemzetiségű szervezetek esetén jelentett problémát.

Noha nagyban csökkentik a kitűzött integrációs célokat, a portugál közpolitikaalkotók részéről nem látszik explicit törekvés arra, hogy a fenti két strukturális korlátot valamilyen módon lebontsák, és a beavatkozás nem is feltétlenül tűnik kivitelezhetőnek és indokoltnak. Beazonosítható azonban egy harmadik korlát, amely egyértelműen az állami szereplők döntésének eredménye: a támogatások nem használhatók fel az országon kívül. Szemben azzal az elméleti irányzattal, amely a migránsok felelősségvállalását a nemzetközi fejlesztéspolitika egyik legfontosabb eszközének tekinti, a GATAI által támogatható tevékenységek körébe nem tartozhat semmi olyan, ami Portugálián kívül valósul meg, leszámítva a migráns szervezeti tagok tanulmányútjainak, konferenciákon való részvételének finanszírozását más EU-tagállamokban. A nemzetközi fejlesztési célú portugál állami források kizárólagos kezelője a külügyminisztérium alá tartozó, elsődlegesen a portugál nyelv és kultúra nemzetközi terjesztésére alakult Camões Intézet, ami jól jelzi, hogy a portugál fejlesztéspolitika elsődlegesen a portugál nyelvű afrikai országok felé irányul, és a migránsokra mint önálló aktorokra legfeljebb korlátozottan tart igényt.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Lásd: <http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/atividades-de-cooperacao> (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)

## A portugál jó gyakorlatok magyarországi alkalmazási lehetőségei

A hazai bevándorlás ügyével kapcsolatosan elmondható, hogy koherens és célzott migráns integrációs kormányzati szakpolitika jelenleg nem létezik. A harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére különböző profilú civil, nonprofit, egyházi, illetve üzleti alapon működő, egymással eltérő mértékben kooperáló (szolgáltató) szervezet jött létre. Egyelőre nincsenek kifejezetten a migránsok integrációjára vonatkozó társadalmpolitikai menetredek, ajánlások, irányelvek, akciótervek, azonban a helyzet változásának pillanatában vagyunk. A Belügyminisztérium, mint a menekültügy és az idegenrendészet terén illetékes legmagasabb szintű kormányzati szerv felel a migráns integrációs stratégia kialakításáért.<sup>15</sup> Ez a dokumentum magában foglalja a Menedékjogi és Migrációs Alap 2014-2020-as programozási időszakára szóló 7 éves stratégiát.<sup>16</sup>

Aktuálisan tehát a hazai döntéshozók számára a portugál gyakorlat bármely eleme példa értékkel bírhat a döntés-előkészítés folyamatában, és a későbbiekben is. Akár az egyablakos ügyintézés implementálása, akár a migráns önszerveződések intenzív és partneri alapon történő bevonása előremutató intézkedés lenne. Ez utóbbi helyi szintű csírái mutatkoznak meg a tavaly alakult Fővárosi Migrációs Kerekasztal működésében, amely 50 civil szervezet (köztük bevándorló NGO-k) csatlakozásával szakpolitikai ajánlást dolgoz ki.<sup>17</sup> Kérdéses, hogy a mindösszesen kétéves mandátumú kerekasztal mennyiben válhat az integrációs politika valódi párbeszédet, tartalmas közös gondolkodást megtestesítő, konzultatív, érdekegyeztető és érdekvédő fórumává. Az viszont kétségtelen, hogy a migrációról és annak

<sup>15</sup> A Kormány 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozata a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról. Lásd: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12175.pdf> (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)

<sup>16</sup> A kézirat lezárásakor még nem készült el a végleges stratégiai dokumentum, a társadalmi egyeztetésre bocsátott szövegváltozatot lásd: <http://www.kormany.hu/download/0/48/f0000/migr%C3%A1ci%C3%B3s%20strat%C3%A9gia.zip#!DocumentBrowse> (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)

<sup>17</sup> Az Európai Integrációs Alap támogatásával megvalósított projektről bővebben lásd: <http://budapest.hu/Lapok/F%C5%91v%C3%A1rosi-Migr%C3%A1ci%C3%B3s-Kerekasztal.aspx> (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)

használó a társadalom széles körét felölelő vita és konszenzus nélkül nem lehet eredményes, hatékony és előremutató szakpolitikát formálni.

Ha a portugál jó gyakorlat hazai adaptálásának lehetőségeiről beszélünk, ez utóbbi pont szolgálhat a beavatkozás kiindulási alapjául.

## Konklúzió

Írásunkban rövid áttekintést kívántunk nyújtani a portugál bevándorláspolitikai történeti dimenzióiról és intézményi berendezkedésének legjellegzetesebb mintázatairól. Kutatásunk fókuszában az ACIDI (Bevándorlás és Interkulturális Dialógus Főbiztossága) állt, mely a migráns integrációs szakpolitika kiemelkedően fontos intézményi szereplője. Az ACIDI egyik nagy vívmánya, hogy a bevándorlók közszolgáltatásokhoz való hozzáférését ún. egyablakos ügyintézésel könnyíti meg. A „one-stop-shop” modell a területen nélkülözhetetlen szereplők összehangolt kooperációjával komplex és ügyfélbarát szolgáltatási csomagot nyújt bevándorló ügyfelei számára.

Tanulmányutunk során az ACIDI egyik szervezeti egységére, a GATAI-ra koncentráltunk, melynek elsődleges célja a migráns önszerveződések tevékenységének technikai és pénzügyi támogatása. Az állami szféra és a migráns civil társadalom képviselői között hídszerepet betöltő, a megpályázható erőforrások elosztását koordináló GATAI mentor és facilitátor szerepet is betölt a lokalitás különböző szintjein működő szervezetek életében. Célja, hogy a civilek az általuk képviselt bevándorlók számára minél hatékonyabban végezhesék jogvédő és szolgáltató tevékenységüket. A GATAI hivatott az Európai Integrációs Alap pénzügyi eszközeinek a bevándorló szervezetek közötti elosztására, monitorozására és a pályáztatás koordinációjára. Az alapvetően empowerment szemlélettel operáló, migránsspecifikus forrásallokáló szervezet az NGO-k szükségleteire, ötleteire, kezdeményezéseire rugalmasan reagálva a közösségeket egy jól felépített instrumentális támogató struktúra segítségével igyekszik erősíteni. A segítségnyújtás korlátja viszont, hogy sem a migráns szervezetek belső dinamikáját, sem a köztük lévő immanens egyenlőtlenségeket nem képes kezelni. A méltányos érték-, cél- és esz-



közrendszer azonban más EU-s tagországok szakpolitikai számára is követendő példa lehet.

A migráns integrációs szakpolitika kiemelt státussal bír a portugál közpolitika-alkotásban, és erős társadalmi és kormányzati konszenzust tudhat magáénak. Céljai túlmutatnak a stratégiai dokumentumok és akciótervek pusztá lefektetésén, a szakmai elképzeléseket – adekvát finanszírozással társítva – konkrét cselekvés- és intézkedéssorozatokba ültetik át. Mivel Portugáliában tradicionálisan erős a civil társadalom, a szubszidiáris kapcsolatrendszerek, lokális kapcsolathálók összetartó ereje, a bevándorlók önszerveződésének állami forrásokból, aktív eszközökkel történő támogatása kitűnő eszköz ezen csoportok társadalmi tagságának erősítésére. A partnerségen, kölcsönös párbeszéden, elköteleződésen és részvételen alapuló működésmód és szemlélet alapfeltétele a társadalmi kohézió megteremtésének. A lisszaboni tanulmányutunk alatt ennek mechanizmusaiiba nyerhettünk bepillantást.

## Névmutató

**Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI)** *Bevándorlás és Interkulturális Dialógus Főbiztossága* Az ACIME jogutódjaként 2007-ben létrejött kormányzati szerv, amely a bevándorlók és a romák integrációjával foglalkozik, ide tartozik a tanulmány által vizsgált GATAI is.

**Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)** *Bevándorlás- és Etnikai Kisebbségügyi Főbiztosság* A portugál állam migráns integrációért felelős szerve 1996-tól 2007-ig, jogutódja az ACIDI.

**Associação Caboverdiana de Lisboa (ACL)** *Lisszabonban élő zöld-foki-szigetekiek egyesülete* Alapítás éve: 1981.

**Associação ComuniDária** *ComuniDária Egyesület* Migráns háztartási alkalmazottak jog- és érdekvédelmével foglalkozó civil szervezet Lisszabonban, alapítás éve: 2008.

**Conselho Consultivo para os Assuntos de Imigração (COCAI)** *Migrációügyi Egyeztető Tanács* 1998-ban létrehozott egyeztető fórum, amely a migrációval kapcsolatos témákban az állami és a nem állami szereplők kapcsolattartására szolgál.

**Federação das Associações Caboverdianas em Portugal (FACP)** *Portugáliában élő zöld-foki-szigetiek egyesületeinek szövetsége* A zöld-foki-szigetiek egyesületeinek ernyőszervezete, alapítás éve: 2005.

**Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI)** *Migráns Szervezeteknek Nyújtott Technikai Segítség Irodája* A tanulmányban részletesen bemutatott, 2004-ben létrejött intézmény.

**Observatório da Imigração** *Bevándorlás-kutató intézet* 2003 óta aktív kutatói hálózat, szervezetenként az ACIDI-hez tartozik. Saját főállású alkalmazottai nincsenek, szakértői gárdája tíz portugál egyetem és kutatóintézet kutatói közül kerül ki.

**Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)** *Portugál Hivatalos Nyelvű Afrikai Országok* Angola, Bissau-Guinea, Mozambik, São Tomé és Príncipe, Zöld-foki Köztársaság. Az egykori portugál gyarmatok 1975-ben váltak függetlenné, kultúrájukat a portugál gyarmati örökség mind a mai napig jelentősen meghatározza.

**Secretariado Coordenador de Associações para a Legalização (SCAL)** *Legalizációért Küzdő Szervezetek Koordinációs Titkársága* Az első migrációügyi egyeztető testület, amelyet migráns szervezetek és a katolikus egyház képviselői hoztak létre 1992-ben.

**Solidariedade Imigrante** *Bevándorló szolidaritás* Multietnikus migráns érdekvédelmi szervezet Lisszabonban, alapítás éve: 2001.

**II Plano para a Integração dos Imigrantes 2010-2013** *II. tervzet a bevándorlók integrációjáért 2010-2013* A portugál migráns integrációs politika alapdokumentuma a jelzett időszakban.

## Irodalom

- Instituto Nacional de Estatística (2011): *Anuário Estatístico de Portugal 2010*. Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- Branco, Francisco (2009): „*The sun and the clouds*”: *Meaning, potential and limits of the primary solidarity in Portugal in the context of Southern European welfare systems*. Paper presented at the 7th ESPAnet conference 2009, Session: nr. 4: Reforms of welfare systems in Southern European countries. <http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper/4B%20-%20Francisco%20Branco.pdf> (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)
- Collett, Elizabeth (2011): *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*. Migration Policy Institute, Washington D. C.
- Cunha, Isabel (2010): Pelos Imigrantes, com os Imigrantes. In: *Migrações – Revista do Observatório da Imigração No. 6, abril 2010*: 203–216.
- Darvas Ágnes (2010): *A jóléti állam Dél-Európában: Portugália jóléti rendszere*. In: *Kapocs, Vol. 9, No. 3*: 54–64.
- Esping-Andersen, Gøsta (1991): *Mi a jóléti állam?* In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (ed.) *A jóléti állam*. T-Twins Kiadó, Budapest, 116–132.
- Huddleston, Thomas – Jan Niessen (with Ni Caoimh, Eadaoin and White, Emily) (2011): *Migrant Integration Policy Index III*. British Council, MPG, Brussels.
- Maia, Marta Antunes (2006): *Mapping of policies affecting female migrants and policy analysis: the Portuguese case*. FEMIPOL Working Paper No. 5. Université de Paris X. [http://www.femipol.uni-frankfurt.de/docs/working\\_papers/wp1/Portugal.pdf](http://www.femipol.uni-frankfurt.de/docs/working_papers/wp1/Portugal.pdf) (Utoljára megtekintve 2013.08.28.)
- Niessen, Jan – Huddleston, Thomas on behalf of the European Commission (2010): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners 3rd Edition*. European Communities. [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=12892](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892) (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- Pedro, Rui da Silva (2010): *A Obra Católica Portuguesa de Migrações e o movimento associativo imigrante em Portugal. Percursos e desafios*. In: *Migrações – Revista do Observatório da Imigração No. 6, abril 2010*: 106–186.

Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2010): Associativismo em contexto migratório. In:

*Migrações – Revista do Observatório da Imigração No. 6, abril 2010: 40–58.*

Sardinha, João (2010): Estratégias identitárias e esquemas de integração: os posicionamentos das associações angolanas, brasileiras e da Europa de Leste em Portugal. In: *Migrações – Revista do Observatório da Imigração No. 6, abril 2010: 59–80.*

BARCZA ILDIKÓ – NÁDASDI ANITA:

## One-Stop-Shop

### Egyablakos ügyintézési rendszer Portugáliában

---

Az Európai Unió Stockholmi Programja és az Európa 2020 stratégiai terv a bevándorlást a fenntartható és versenyképes társadalom megteremtésében szerepet játszó tényezőként kezeli, így kidolgozott stratégiai céljai között kiemelt helyen említi a társadalmi befogadás elősegítését. A harmadik országbeliek integrációját egy olyan kétirányú, dinamikus folyamatként értelmezi, amely a befogadó országokba érkező külföldiek és a befogadó társadalom tagjainak kölcsönös jogain és kötelezettségein alapszik. Az Európai Bizottság által megfogalmazott alapelvek és a rájuk építő 2011-es integrációs program a bevándorlók aktív társadalmi részvételét is hangsúlyozzák (Európai Bizottság 2005, 2011). A bevándorlók közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek a többségi társadalom tagjaival egyenlő mértékű biztosítása tehát a tagállamok egyik legfontosabb feladata.

#### A kutatás célja

Tanulmányunkban a portugál ACIDI, a Bevándorlásért és az Interkulturális Párbeszéd Elősegítéséért Felelős Főbiztosság igazgatása alatt működő lisszaboni Nemzeti Bevándorlókat Támogató Központ (CNAI) tevékenységét, mint a befogadó társadalom erős elköteleződését elősegítő, a bevándorlók közszolgáltatásokhoz és munkaerőpiachoz való egyenlő hozzáférést biztosító jó gyakorlatot mutatjuk be. (European Commission 2011: 45–47) Kutatási hipotézisünk alapján a CNAI-on belüli szervezetek közti együttműködés minőségét, annak határait, a kulturális mediá-

torok szerepét vizsgáltuk. Körbejártuk a mainstreaming és a külön intézményrendszer dilemmáját is, továbbá külön figyelmet fordítottunk az ACIDI által létrehozott partnerségi együttműködésekre. Az elemzésben azokra az intézményi sajátosságokra is tekintettel voltunk, amelyek miatt jó gyakorlatnak tekinthető a CNAI. Kutatási eredményeink alapján bemutatjuk, miért kiemelkedő a CNAI tevékenysége és a one-stop-shop (egyablakos ügyintézés) megközelítési módszer a harmadik országbeliek beilleszkedésének elősegítésében.

Tanulmányunkban a lisszaboni CNAI-t mint rendszert mutatjuk be, szervezeti egységeit strukturálisan és funkcionálisan is elemezzük, vizsgáljuk a bevándorlók beilleszkedését segítő hálózatban betöltött szerepét. Külön fejezetben írunk a kulturális mediátorok szerepéről és CNAI-ban végzett feladatairól. A már meglévő kutatásokat, felméréseket, a szervezet munkáját és megközelítésmódját bemutató írásokat, belső és külső értékeléseket igyekszünk kiegészíteni és az összképet tovább árnyalni a szervezet működésére és hatékonyságára vonatkozó megfigyeléseinkkel.

## Kutatási módszerek

A Portugália bevándorlási hátterével, a migrációs politikájával kapcsolatos tudományos és tájékoztató forrásokkal, az ACIDI bevándorlók beilleszkedéséhez nyújtott segítségét vizsgáló korábbi felmérések eredményeivel, a külső értékelések adataival már a lisszaboni CNAI-ban végzett kétnapos terepmunka előtt megismerkedtünk. A szakirodalmi felkészülés lehetővé tette, hogy a CNAI komplex rendszernek és működésmódnak ismeretében a terepmunka során előre meghatározott szempontok szerint tudjuk vizsgálni főbb kérdésköreinket.

Terepmunkánk kötött programját az ACIDI Kutatási és Nemzetközi Kapcsolatok Osztályának vezetője szervezte, s közreműködésével lehetőségünk nyílt találkozni az ACIDI által létrehozott támogató irodák illetékes koordinátoraival. Az irodák munkatársai szakmai munkájukról előadások formájában tájékoztattak, utána pedig az adott iroda profiljához kapcsolódó, előre összeállított kérdéseinkre részletes válaszokat kaphattunk. A témaorientált beszélgetések és félig strukturált interjúk lehetővé tették a beszélgetőpartnerek számára, hogy kifejezzék gondolataikat,

érzéseiket, véleményüket (vö. Patton 2002). Fontosnak tartottuk, hogy lehetőségeinkhez mérten, minél több iroda és a szervezeti hierarchia minél több szintjén álló munkatárs szemszögéből is megismerhessük a CNAI-t mint intézményt.

Tereplátogatásunk során a kulturális antropológia megközelítési módját és módszereit is alkalmaztuk. Az ún. „holisztikus” szemléletmód szerint a kultúrát (szervezeti kultúrát is) csak teljes egészében lehet megérteni, számos, azt felépítő belső tényezőjének, szegmensének együttes figyelembevételével (Malinowski 1972). Mivel „a dolgok, viszonylatok, tettek és szavak értelme használatukban, aktuális társadalmi alkalmazásukban, a közösségi gyakorlatban nyilatkozik meg” (Kunt 2003: 214, vö. Geertz 1994), munkánk során a részt vevő megfigyelés módszerét is alkalmaztuk. A CNAI munkatársainak tevékenységét, az irodák működését, ha nem is minden esetben azok saját közegében tudtuk vizsgálni, a részletekbe menő beszélgetések által azok saját, belső kategóriái szerint ismerhettük meg.

Terepmunkánkat megelőzve felvettük a kapcsolatot más migránsokat segítő szervezetekkel, s látogatásunkkor lehetőségünk nyílt interjút készíteni a Jezsuita Menekültügyi Szolgálat munkatársaival is. Habár tevékenységük eltér a CNAI-étól, ők is a harmadik országbeli bevándorlókat támogató CLAI hálózat<sup>1</sup> tagjai, s így egy másik, viszonylag külső szempontból tudták megvilágítani az ACIDI és a CNAI tevékenységét, kapcsolódási pontjaikat.

## Portugália migrációs szakpolitikai háttere

A harmadik országbeli bevándorlók gazdasági és társadalmi beilleszkedésének elősegítése az Európai Unió minden tagállama számára kihívást jelent. A külföldiek integrációjának kérdésére különböző politikai és társadalmi gyakorlatokat alakítottak ki az egyes tagállamok, hiszen a kérdés nemzeti hatáskörbe tartozik. Más-más a gazdasági fejlettségük, különbözőek a társadalmi és kormányzati struktúrák, az állami-civil viszonyok, és más a migrációs múltjuk, a migrációs folyamatban be-

---

<sup>1</sup> Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (Bevándorlókat Támogató Helyi Központok)

töltött szerepük is.<sup>2</sup> A portugál CNAI vizsgálata során figyelemmel voltunk mind-ezekre a tényezőkre, hiszen ez teremti meg azt a speciális közeget, amelyben létrejöhettek, s a bemutatott módon működni tud a vizsgált intézmény. Ez egyben a korlátja is a jó gyakorlatok implementációjának, hiszen az állami szolgáltatásokhoz való hozzáférés országoként különböző. Az integráció azonban minden tagállamban felmerülő kérdés, s a hasonlóságok és különbségek szem előtt tartása mellett az egyes országok integrációs stratégiáinak mélyebb vizsgálata lehetővé teszi a jó gyakorlatok átvételét.

Ahhoz tehát, hogy megértsük a CNAI innovativitásának mibenlétét, fontosnak tartjuk röviden bemutatni milyen szerepet vállal Portugália migrációs stratégiájában, hogyan kapcsolódik az ACIDI-hez mint a bevándorlók integrációját segítő elsődleges szervezethez, és hogyan valósítja meg az ország harmadik országbeliek beilleszkedésének támogatására vonatkozó célkitűzéseit. Ezek ismerete segítséget nyújthat a magyar szakpolitikát alakítóknak, ha a bevándorlók közszolgáltatásokhoz való hozzáférését integrált, egyablakos ügyintézésrel kívánják megvalósítani.

Az 1990-es években két nagyobb hullámban érkeztek bevándorlók Portugáliába, az autópályaépítési munkákra és az 1998-as EXPO építési munkáira. Ők elsősorban a volt gyarmati országok, az ún. PALOP országok (portugálul beszélő volt gyarmati országok) állampolgárai voltak (Oliveira 2008). A 2000-es években növekedett a bevándorlók aránya, illetve családgyesítési kérelmeket is többen nyújtottak be. Az Eurostat adatai szerint 2012-ben a lakosság 6,1 százalékát tették ki a harmadik országbeli bevándorlók.<sup>3</sup>

Portugália politikájában a bevándorlók integrációjának kérdése prioritást élvez, ennek jele az önálló közintézményként működő ACIDI. Már a Központi Közigazgatás Átalakításának Programja és a 17. Kormányzati Program céljai közt is szerepelt a közigazgatás modernizálása és a közszolgáltatások minőségének és hatékonyságának fejlesztése, s ebbe a célrendszerbe illeszkedett az ACIDI megalapítása is. (Az ACIDI szervezeti modelljét a 207/2006 (X. 27) Rendelet tartalmazza).

<sup>2</sup> Bővebben lásd Kiss Adrienn és Soltész Béla tanulmányát.

<sup>3</sup> A külföldön (EU-n kívül) születettek lakosságon belüli aránya. Forrás: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Foreign\\_and\\_foreign-born\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship\\_and\\_country\\_of\\_birth\\_1\\_January\\_2012.png&filetimestamp=20130315154514](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Foreign_and_foreign-born_population_by_group_of_citizenship_and_country_of_birth_1_January_2012.png&filetimestamp=20130315154514) (Utóljára megtekintve 2013.08.27.)



Az ACIDI, az 1996-ban megalakított ACIME (Bevándorlásért és Etnikai Kisebbsége-kért Felelős Főbiztosság), a 2005-ben megkezdett CHOICES Program (ESCHOLAS) és a Vallási és Interkulturális Párbeszédért Felelős Titkárság Koordinatív Szerveze-tének egyesülése során jött létre. Az ACIME célja az volt, hogy elősegítse a beván-dorlókat és az etnikai kisebbségek tagjait képviselő szervezetek közti párbeszédet és konzultációt. Kezdeményezte továbbá a területen működő társadalmi, jótékony-sági, köz- és magánszervezetekkel együttműködésben létrejövő, integrációval kapcsolatos tanulmányok publikálását. A CHOICES Program, amelyet 2001-ben hároméves mandátummal hoztak létre, alapvető programmá vált a speciális tár-sadalmi és gazdasági háttérű gyermekek társadalmi beilleszkedésében. Hasonló-képpen az Interkulturális Titkárságnak az interkulturális párbeszédre és tiszteletre épülő, valamint a diverzitást támogató nevelési-oktatási szakpolitikák kialakításá-ban volt fontos szerepe. Az átszervezés során a kormányzat tehát egy szervezetté alakítva (ACIDI) egyesített számos olyan funkciót, amit korábban több szervezet látott el. A felügyeletet a miniszterelnök és a minisztertanács tagjai látják el, és az ACIDI 2007 óta közintézményként működik. A szervezet átfogó célja a bevándor-lók és etnikai kisebbség tagjai fogadásának és beilleszkedésének elősegítése. Ez a kezdeményezés demonstrálja a kormány elköteleződését mind a bevándor-lók fogadása és beilleszkedése érdekében létrehozott szolgáltatások erősítése iránt, mind az interkulturális és vallásközi párbeszéd hatékonyságának növelése iránt.<sup>4</sup> Az ACIDI – mint a kormányzati szándék gyakorlati megvalósítója – mottó-ként ezt választotta: „minél többszínű, annál emberibb”.

A kormányzati oldal erős elköteleződésének további jelei az Első és Második Integrációs Tervek, amelyek több szakterületet érintő, átfogó, összehangolt, a be-vándorlók és etnikai kisebbségek társadalmi beilleszkedését elősegítő akcióter-vek. A különböző migráns önszerveződések, civil és nonprofit szervezetek, kuta-tók, kormányzati szervek és minisztériumok által kidolgozott úgynevezett Második Integrációs Terv a 2010–2013 közötti időszakban valósul meg. A bevándorlók integ-rációjához kapcsolódóan 17 tevékenységi területet határoz meg, amelyeken a tevé-kenységeket 90 mérőszám mentén értékeli az időszak végén. Célja, hogy a be-

<sup>4</sup> Lásd: ACIDI: *Immigration in Portugal – Useful Information* [http://www.acidi.gov.pt/\\_cf/3651](http://www.acidi.gov.pt/_cf/3651) (Utoljára megtekintve 2013.08.27.)

vándorlókat a képzési, oktatási, nyelvi, munkaerő-piaci és lakhatási területeken teljesen integrálni tudja. Külön figyelmet fordít az elszegényedett és sérülékeny csoportokra, közülük is kiemelten az idősekre és munkanélküliekre, továbbá horizontális szempontként az interkulturális párbeszéd elősegítésére. A terv megvalósítása holisztikusan történik, ezért több minisztérium és közszolgálati szervezet vesz részt benne, s fontos szerepet jut a civil társadalomnak és a migráns önszerveződéseknek is.<sup>5</sup>

Az integrációs terv megvalósításának fő felelőse az ACIDI. Alapelvei az EU integrációs szakpolitikájában megfogalmazottakkal összhangban állnak, és a következők: egyenlőség, párbeszéd, állampolgárság, vendégszeretet, interkulturalitás, közelség, kezdeményező képesség. Az ACIDI pénzügyi forrásainak jelentős részét a harmadik országbeli állampolgárok integrációját támogató Európai Integrációs Alap (EIA), valamint az Európai Szociális Alap (ESZA) teszi ki. 2007 óta az EIA nemzeti allokációjának 75–100 százalékát az ACIDI nyerte el.

Az ACIDI fő tevékenységét hat kategóriába sorolhatjuk:

1. Tájékoztatás nyújtása a bevándorlóknak jogaikról és kötelességeikről (website, magazin, S.O.S. telefonos szolgálat, információs rölapok formájában).
2. A megismerés segítése a hatékonyabb működés érdekében (a bevándorlás-hoz kapcsolódó kutatói munka szervezése, segítése, szaklapok kiadása, konferenciák, workshopok szervezése, a one-stop-shop modell fejlesztése, szakmai tapasztalatcsere kezdeményezése).
3. Migráns közösségek erősítése (technikai segítséget biztosító szervezet, munkaügyi hálózatok kialakítása, helyi támogató központok, kulturális mediátorok biztosítása, rossz szociális helyzetben lévő migránsok támogatása).
4. Szakmai konzultációs bizottságokkal és tanácsokkal való együttműködés.
5. A többségi társadalom érzékenyítése, a befogadás és az integráció fontosságára való figyelemfelhívás, az interkulturalitás elősegítése (tévéprogramok, újságok, médiában dolgozók képzése, közösségi, kulturális programok, interkulturális kompetenciafejlesztés).

---

<sup>5</sup> Lásd: ACIDI: *II Plan for Immigrant Integration (PII 2010-2013)* [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=18415](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=18415) (Utoljára megtekintve 2013.08.27.)

6. A migránsok közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek segítése (CNAI-ok működtetése).<sup>6</sup>

## Miért jó gyakorlat?

Az Európai Bizottság 2004-ben a tagállamok integrációs szakpolitikája kialakításának segítése érdekében közös alapelveket fogalmazott meg, és ezekhez kapcsolódóan integrációs kézikönyvekben konkrét intézkedéseket, nemzeti és regionális szinten is megvalósítható gyakorlati megoldásokat javasolt az érintett szakpolitikusoknak, szakembereknek. A kézikönyvek nem határozzák meg a jó gyakorlat fogalmát. A kézikönyvek szakmai alapját jelentő szakmai tapasztalatcseréken gyakorlati szakemberek vettek részt, akik olyan példákat választottak, amelyekkel kézzelfogható eredményeket értek el a legfontosabb integrációs területeken, azaz jól működtek, és példaként állhatnak más tagállamok előtt. S ahogy a kézikönyv szerzői fogalmazznak, ahhoz, hogy „a bevándorlók szempontjából jobb eredményeket lehessen elérni, két folyamat bír kritikus jelentőséggel: az egyenlőtlenségek megszüntetése, illetve a kompetenciák elsajátítása” (Niessen – Schibel 2004). Ebből a megállapításból indultunk ki, mikor azt vizsgáltuk, hogy miért tekinthető jó gyakorlatnak az első kézikönyv állampolgárság megszerzéséről szóló fejezetében kiemelt CNAI és a one-stop-shop modell.

A kézikönyvek eredményeit továbbfejlesztve az EU Bizottság 2010–2011-ben a *European Modules on Migrant Integration (EMMI)* című projekt keretében kezdeményezte a tagállamokban hatékonyan működő, a harmadik országbeliek beilleszkedését segítő jó gyakorlatok összegyűjtését, és a megvalósítást moduláris rendszerként kezelve, gyakorlati útmutatót állított össze (European Commission 2011). Az EMMI kialakítása nagy mértékben hozzájárult a tagállamok közti aktív szakmai kommunikációhoz, tapasztalatcseréhez és ismeretmegosztáshoz, és tekintettel arra, hogy a modulok a tagállamok, régiók igényeihez igazíthatók, elősegíthetik a tagállamok integrációs gyakorlatának fejlesztését, integrációs stratégiájuk kidolgozását.

<sup>6</sup> Lásd: ACIDI: *Mais diversidade, melhor humanidade (More Diversity, Better Humanity)* [http://www.acidi.gov.pt/institucional\\_book.pdf](http://www.acidi.gov.pt/institucional_book.pdf) (Utoljára megtekintve 2013.08.27.)

A három modul a beilleszkedési-és nyelvtanfolyamok szervezésére, a befogadó társadalom erős elkötelezettségére és a bevándorlók aktív bevonódására vonatkozó tapasztalatokat, gyakorlatokat tartalmazza, és megvalósításukhoz nyújt útmutatót.

## A CNAI szervezeti és funkcionális elemzése

Az CNAI az ACIDI és az integrációban érintett minisztériumok partnersége eredményeként létrejött intézmény, amely megalakításával a kormányzat a bevándorlók a közszolgáltatások igénybevételekor tapasztalt nehézségeire kívánt állami szintű választ adni. Az integrációs folyamatban részt vevő intézmények rendszere, a komplex bürokrácia és az ügyintézési folyamatok sokfélesége gyakran szinte átláthatatlan, követhetetlen számukra. A többségében munkavállalási céllal érkező bevándorlóknak különös nehézséget jelent, hogy munkaidőben, akár több alkalommal is hivatalról hivatalra járva intézzék ügyeiket. Erre a problémára a portugál döntéshozók, az új közigazgatási menedzsment (NPM) egyik elemével, az egyablakos ügyintézés gyakorlati megvalósításával reagáltak (vö. Rosta 2012).

Rosta szerint a NPM „egységes, holisztikus szemléletmódot tükröz, azaz a megvalósítás során csak az adott rendszer és a hozzá tartozó szervezetek teljes átalakításával lehet sikert elérni, de önállóan bevezetve egyik NPM-eszköz sem lesz hosszú távon sikeres. Mindebből az is következik, hogy a NPM-reformok bevezetése hatalmas felső-vezetői, politikai elköteleződést és jelentős emberi és anyagi forrásokat igényel” (Rosta 2012: 105). Portugáliában a bevándorlók integrációjával foglalkozó szakpolitikában azért valósulhat meg az NPM és a CNAI EU szinten azért tud sikeresen működni, mert az ACIDI felállításával a fent említett felsővezetői akarat megvalósult, továbbá a minisztériumok együttműködése révén a szükséges emberi és anyagi erőforrások is rendelkezésre álltak. A one-stop-shop modell, ami megegyezik az NPM-re jellemző egyablakos ügyintézéssel, a bevándorlók integrációjában is jól működik, erre példa a CNAI.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Az, hogy az egyablakos ügyintézés jó gyakorlat-e, az NPM kapcsán nem merülhet fel, mert az irányzat egyik fő jellemzője, hogy az elméleti háttérét a jól működő, gyakorlati folyamatokra reagálva fogalmazza meg (Rosta 2012).

Támogató központokat, az állampolgári központok mintájára, először Lisszabonban és Portóban alapítottak 2004-ben, majd később Faróban is nyitottak egyet. A CNAI felállításnak korábban említett okai nagyrészt egybecsengenek az EU Közös Integrációs Alapelveihez kapcsolódó, 2005-ös programban megfogalmazott akadályokkal (Európai Bizottság 2005), mely nehézségek kiküszöbölése érdekében létrehozták a lisszaboni központot egy régi belvárosi iskola épületében. A régi tantermekben ma az ACIDI-vel együttműködő minisztériumok szakirodái és az ACIDI maga, valamint a szakirodák munkáját és az integrációt általánosságban elősegítő támogató irodák találhatóak. Az irodák munkatársai és az ügyfelek közt felmerülő kommunikációs nehézségeket a bevándorlókból álló kulturális mediátor csapat hidalja át. Az ügyfélközpontúság további jele, hogy a váróban gyermekfelügyelet van az ügyintézés ideje alatt, és egy bankautomatát is elhelyeztek.

A CNAI-ba belépő embert az ACIDI-logó, egy színes ujjú, a tenyér helyén a Földet ábrázoló kéz és saját nyelvű üdvözlése fogadja, ami metakommunikatív úton, szimbolikusan is jelzi, hogy a diverzitást értéként kezelik a CNAI-ban, segítő kezet nyújtanak a vándorláshoz és az ehhez kapcsolódó ügyintézéshez. A falakon feltehetően különböző kulturális háttérű emberek fotó portréi láthatóak, ezzel erősítve az ügyfelek felé való fordulást, nyitottságot, be- és elfogadás érzését. A földszinten lévő irodák üvegfalán megjelennek az ACIDI különböző szolgáltatásainak reklámjai, külön tárolókban a támogató szolgáltatásokról információs broszúrák találhatóak az ügyfelek hatékony tájékoztatására. A váró fölötti tágas térből felnézve az emeleti folyosókra láthatjuk a szakirodák segítségére várakozó ügyfeleket, ami a folyamatok átláthatóságának érzését kelti.

A terepmunkánk során kapott adatok alapján 2012-ben 71 323-an látogatták meg a központot, az ügyfelek általában középfokú végzettségűek, 21–40 év közöttiek, és főként brazil, zöld foki szigeteki, bissau-guineai és ukrán származásúak.

Az előszűrő pultnál a beérkező ügyféllel – ideális esetben – egy nyelvet beszélő kulturális mediátor 20-30 másodpercnyi idő alatt meghatározza, hogy az ügyfélnek milyen irodák segítségét kell igénybe vennie. Ezután kap egy sorszámot, és a tágas váróban várakozik 20-30 percig, amíg behívják a recepcióra, ahol egy másik kulturális mediátor az ügy részleteinek megismerését követően dönt arról, melyik az illetékes szak- illetve támogató iroda. A recepció egy tágas irodában található,

ahol más ügyfelektől viszonylag elkülönítve, a kulturális mediátor az ügyfél minden adatát felviszi a CNAI saját informatikai rendszerébe, és az ügyintézéshez szükséges dokumentumokat beszkenne. A mediátor nemcsak a kommunikációs akadályokat hidalja át, de az ügyet „át is fordítja” a közigazgatás hivatalos nyelvére. A jelenlegi informatikai rendszerben az a nehézség, hogy egy-egy ügyfél minden adata egy felületen van, és előfordul, hogy hosszú percekig tart az előzmények betöltése, mivel minden új esemény a kommentek alatt található meg. Minden ügy egyedi, és egy-egy ügyfél fogadása változó hosszúságú, általában 15–20 percig tart egy esetkezelés a recepción. Mindennap van egy maximum ügyfélfogadási szám, és ha az aznapi betelik, másik időpontot foglalnak az ügyfeleknek. A leginkább igénybe vett iroda a jogi iroda, amely látogatásunkkor a leghamarabb csak egy hónappal későbbre tudott időpontot biztosítani.

A személyes ügyintézés mellett telefonosra is van lehetőség. A már az ACIDI létrehozása előtt megalapított S.O.S. Telefon Szolgálat 494 911 hívást bonyolított le 2003 márciusa és a 2013 márciusa között. A szolgáltatás keretében a kulturális mediátorok információt adnak, illetve ha szükséges, időpontot foglalnak az egyes irodákhoz. A telefonos ügyintézés másik formája, a Telefonos Fordítói Szolgálat: 56 fordító munkájával több mint 58 nyelven tud a szolgálat tolmácsolni reggel 9 és este 7 óra közt. A szolgáltatásért a helyi hívás tarifáját kell fizetnie a hívó félnek, akit előzetes egyeztetés után konferenciahívás keretében kapcsolnak a kívánt szakirodához.

A bevándorlók letelepedési-beilleszkedési ügyeinek intézése során az egyablakos ügyintézés, a távtolmácsolás nemcsak a CNAI személyes ügyfélfogadási kapacitására nehezedő nyomást csökkenti. Ezen kívül a bevándorlók felé a partnerség üzenetét is közvetíti, mert a hatékony és gyors az ügyintézés egyszerre állami és magánérdek, és ezt csak a felek együttműködése, egymást partnerként való kezelése eredményezi. Ez nem csak az integráció fogalmában szereplő „kölcsonös, kétirányú folyamat” közszolgáltatásban való megjelenítése, de a NPM egyik jellemzője is. Ahogy egyik beszélgetőpartnerünk fogalmazott a one-stop-shop modell a mindennapi életből ismert szerepében kerül alkalmazásra a CNAI-ban mint hivatalban is, hiszen „*az ötlet ugyanaz: egy helyen megállsz, és elintézed a bevásárlást*”.

A lisszaboni CNAI keretében működő irodákat két csoportra lehet osztani: a ACIDI munkájában partnerként részt vevő minisztériumok (belügy, társadalom-

biztosítás, munka- és szociális ügy, egészségügy, oktatás, igazságügy) képviselőtét ellátó szakirodákra és az ACIDI által létrehozott támogató irodákra családdegysítés, jogi tanácsadás, oktatási, munkaerő-piaci hozzáférést támogató, fogyasztóvédelmi iroda stb.).

A hatékony működés érdekében az érintett minisztériumok, civil és migráns szervezetek feladat- és felelősségköreinek előzetes tisztázása, pontosítása és azok folyamatos egyeztetése, a közös, konkrét cél meglétét előfeltételezi. Az ACIDI céljainak megvalósulását a több csatornán zajló kommunikáció, a térbeli közösség is elősegíti. Szervezetként a bevándorlók közszolgáltatáshoz való hozzáférését biztosítja, és közvetve a portugál társadalom befogadó attitűdjét is megjeleenti.

A recepció, a szakirodák és a támogató irodák közti írásbeli kommunikációt az egységes, saját fejlesztésű, nyílt forráskódú informatikai rendszerek biztosítják. Portugáliában a dokumentumokkal nem rendelkező külföldit is bátorítják a közszolgáltatások igénybevételére,<sup>8</sup> erről számoltak be beszélgetőpartnereink is. Ha a CNAI-ban kiderül, hogy az ügyfélnek nincsenek rendben az iratai, vagy saját maga azért keresi fel központot, mert legalizálni szeretné a tartózkodását, nem a kitoloncolást illetve a tartózkodási engedélyt kiállító szervhez (SEF) irányítják. Emiatt a SEF az egyetlen szakiroda, amelynek nincs hozzáférése a közös informatikai rendszerhez. A szak- és támogató irodákban kulturális mediátorok biztosítják, hogy a recepció dolgozók az egyes irodák által végzett tevékenységről pontos információval rendelkezzenek.

A verbális kommunikációnak és a kollegiális együttműködésnek a CNAI a közös épülettel minden értelemben nagy teret biztosít. Több munkatárs is pozitívan értékelte az együttműködés minőségét, és kiemelték, hogy az irodák egymáshoz való közelsége nagymértékben segíti az információcserét. A mediátorok koordinátorai rendszeresen egyeztetnek egymással, javaslataikat a főbiztoshoz továbbítva a jogszabályváltozásra is hatással vannak. Bár a szakirodák és támogató irodák különböző területeken dolgoznak, közös, összehangolt munkájukkal segítik a rendszer átláthatóságát, a szolgáltatások egyszerűbb igénybevételét, valamint javítását és közvetve lehetővé teszik a migránsok jogainak szélesebb körű érvényesí-

<sup>8</sup> Lásd: ACIDI: *Immigration in Portugal – Useful Information* [http://www.acidi.gov.pt/\\_cf/3651](http://www.acidi.gov.pt/_cf/3651) (Utoljára megtekintve 2013.08.27.)

tést. A CNAI az EU szakpolitika szempontjából jó gyakorlatnak tekinthető, mivel növeli a önálló ügyintézéshez szükséges készségek elsajátítását és ezáltal csökkenti bevándorlók és a honos polgárok közti egyenlőtlenséget.

## Interkulturális mediátorok

A lisszaboni CNAI intézményében 61 kulturális mediátor tevékenykedik három műszakban. A mediátorok nem közvetlen munkavállalói a CNAI-nak, hanem az ACIDI által migráns önszerveződésként regisztrált közösség delegálja őket, az adott migráns közösség képviselőjeként dolgoznak, azaz a szervezet alkalmazottai. A vezetőség elmondása szerint önmagukra sem közalkalmazottként tekintenek, hanem mint saját migráns közösségük képviselőjére, bevándorló társaik segítőjére. Ezt az önmeghatározást azonban nehezítheti, hogy munkaruhájukban, s munkakörnyezetükben is látványosan az ACIDI-hez való tartozásuk fejeződik ki mind a külvilág, mind önmaguk számára. Az ACIDI-ben dolgozó közalkalmazottakkal állnak munkakapcsolatban, és ez a munka egy közösséggé formálja őket, amiben nem kap külön hangsúlyt a származásuk. Szerintünk migráns közösségükhöz való tartozásuk főként akkor jelenhet meg identitásukban, ha közösségük tagjainak, például szomszédaiknak vagy a közvetlen környezetükben élőknek adnak felvilágosítást a CNAI tevékenységéről.

Az ACIDI, a migráns közösség és a mediátor között létrejövő háromoldalú partnerség bevonja a civil szférát a közigazgatásba és a bevándorló háttérű mediátor saját közösségén belüli aktivitását is megkönnyíti. A mediátorok saját közösségükön belül, szomszédságukban is végzik segítő, tájékoztató munkájukat, így lehetővé teszik, hogy azon bevándorlók is eljussanak a CNAI-hoz, akiket közreműködésük nélkül, ahogy beszélgetőpartnerünk fogalmazott, *„a közigazgatás soha nem tudna elérni, mint például a dokumentumokkal nem rendelkező migránsokat”*.

A partnerség elve a korábban említett NPM-irányzat szerves része, s ahogy a fent leírt együttműködésből is látszik, a CNAI is ezt alkalmazza. A bevándorló szervezetek bevonása hozzájárul a CNAI hitelességéhez, mivel a mediátor segítő munkája által közvetve megkapja a bevándorló ügyfelek bizalmát a nonprofit szférába



tartozó szervezetek iránt (Rixer 2012). A kulturális mediátorok segítségével tovább erősödik a migráns szervezetek szerepe, és ez jelentős mértékben hozzájárul a társadalmi kohézióhoz is.

Ahogy egyik beszélgetőpartnerünk fogalmazott, a mediátorok egy „*hidat építenek a közigazgatás és a bevándorlók között*”. A kultúrák összetettségét az egyes közösségeken belüli szokások, attitűdök, értékek és normák, a vallás, a nyelv, a gondolkodásmód és a kommunikációs rendszerek egymáshoz való kapcsolódása is jelzi. Az interakciók során a részt vevő partnerek kulturális háttere, így az említett komponensek is megnyilvánulnak. A kommunikációban egymásnak küldött üzenetek dekódolásához tehát az üzenetnek nem csupán lexikai, hanem kulturális aspektusát is figyelembe kell vennünk (Hall 1959). A kulturális mediátorok, mivel maguk is migráns háttérrel rendelkeznek, és sok esetben a származási országuk és anyanyelvük is megegyezik ügyfeleikkel, könnyebben tudják értelmezni az üzeneteket, csökkentve a kulturális különbségekből fakadó félreértések esélyét. A kulturális mediátorok azonban nem csupán az ügyfelekkel való kapcsolattartásban és kommunikációban segítenek, hanem a hivatali ügyintézéshez szükséges információ átadásában is. A mediátori munka betöltésének egyik kiemelt feltétele a felsőfokú végzettség, mely a szakirodákban dolgozók esetében főként az adott szakterülethez kapcsolódik (a jogi tanácsadó irodában dolgozók például többnyire jogi végzettségűek). A mediátori pozíció betöltésének további feltételei: jó portugál nyelvismeret, kommunikációs és szociális kompetenciák, a migrációhoz kapcsolódó közigazgatási szakpolitika ismerete, az ACIDI által elismert migráns szervezet ajánlása.

A mediátorok szakmai alapismereteit az ACIDI komplex képzéssel bővíti. A leendő mediátorok felé elvárás a bevándorlási és állampolgársági ismeretek alapos elsajátítása, a jogszabályok ismerete. A képzési modulok során külön hangsúly kerül az interkulturális mediálási technikák, készségek és kompetenciák, azon belül is kiemelten az interkulturális és vallásközi párbeszéd elősegítéséhez szükséges készségek fejlesztésére, a szakmai önismeret mélyítésére, stresszkezelési technikák elsajátítására. A minden mediátornak kötelező alapképzés mellett az ACIDI választható kiegészítő képzéseket is biztosít. Beszélgetőpartnerünk hangsúlyozták: a kulturális mediátoroknak a fentieket érintő általános, mély ismeretanyaggal

kell rendelkezniük, fontos, hogy ne csupán egy területre specializálódjanak, hanem rugalmasak legyenek, mind a támogató irodákban, mind pedig a recepción meg tudják állni helyüket. Elmondásuk szerint igen alacsony a fluktuáció, a mediátorok felelősségük tudatában, elhivatottan végzik segítő munkájukat.

A kulturális mediátorok munkaközössége hierarchikus felépítésű, a munkatársak szakmai kompetenciaszintje, felelősségköre s ehhez kapcsolódóan az anyagi juttatása is eltérő (700 és 1470 euró közt változik). A három CNAI-nak egy igazgatója van, ez a személy vezeti a lisszaboni intézményt is. Az intézményvezető alatt négy koordinátor található, ők az egyes szakterületeken folyó munkát fogják össze s felelnek a CNAI által kitűzött célok megvalósításáért. A hierarchiában lefelé haladva, a menedzserek követik őket, akik az egyes irodákat vezetik, kisebb szakmai csoportokat összefogva. A vezetőség e tagjai havonta egyszer tartanak megbeszélést, amiről minden alkalommal beszámoló készül.

A CNAI-nak van „sárga könyve”, amelyben az esetleges panaszokat gyűjtik. A beszámolók alapján a CNAI vezetősége felé érkező panaszok többsége nem a munkatársak munkavégzésére vonatkozik, hanem a migrációs politika egyes elemeire.

Az ACIDI az ügyfél-elégedettség, az ügyintézési idő hosszának ellenőrzése és a menedzserek véleménye alapján folyamatosan értékeli kulturális mediátorainak munkáját, akik erről rendszeres visszajelzést kapnak. A kiemelkedő teljesítményt és hatékonyságot szabadnapok, olykor szakmai konferenciákon való részvétel biztosításával jutalmazták.

Az ACIDI Kutatási és Nemzetközi Kapcsolatok Osztályának vezetője a CNAI-t egy „kis laboratóriumként” említette, s kiemelte a kulturális mediátorok szerepét benne. Munkájuk során ugyanis rendkívül fontos visszajelzéseket kaphatnak a portugál bevándorlási rendszer hatékonyságáról, s az ACIDI főbiztosa felé intézett rendszeres beszámolóikkal aktívan hozzájárulnak a migrációs politika alakításához.

A kulturális mediátoroknak már 2004-ben megalakult egy úgynevezett *outreach* csapata, amely tagjai a CNAI-on kívül található migránsok által látogatott közösségekben, egyházakban, munkahelyeken is végzik segítői munkájukat, tájékoztatást nyújtanak a CNAI biztosította szolgáltatásokról, a bevándorlók jogairól és kötelezettségeiről. E csapat mellett az ACIDI továbbra is fejleszti kulturális mediátorokból

felállt rendszerét, s jelenleg futó egyik projektjében a migráns közösségek tagjainak részvételével egy komplex mentorprogramot valósít meg, hozzájárulva a kulturális mediáció eredményeinek fenntarthatóságához.

A kulturális mediátorok munkája a kommunikáció segítségével és a komplex, anyanyelvi tájékoztatással nagy mértékben könnyíti a CNAI-ban dolgozó közalkalmazottak munkáját, ami gyorsabb ügyintézés eredményez.

## A CNAI és a CLAII viszonya – hozzájárulás a fenntarthatósághoz

A Bevándorlók Támogató Helyi Központok (CLAII) az ACIDI és a helyi önkormányzatok közti partnerségen alapuló országos hálózat, ami az interkulturális párbeszéd erősítésével a társadalmi kohézióhoz járul hozzá. A CLAII 2003-ban jött létre, jelenleg 86 önkormányzat a tagja, amelyek önkéntes alapon kapcsolódnak a hálózathoz. Az a feladata, hogy a vidéken élő migránsokat közelebb hozza az állami szolgáltatásokhoz, összhangban az ACIDI céljaival. A hálózat együttműködik civil szervezetekkel, önkormányzatokkal, és részükre technikai és a szakmai segítséget nyújt. Ilyen szervezet például a Jezsuita Menekültügyi Szolgálat, melynek munkatársai a baráti hangvételű, ügyfélorientált együttműködést emelték ki beszélgetésünk során. A CLAII tag elsődleges feladata az információátadás, de amennyiben ügyintézés is szükségessé válik, telefonon vagy időpontfoglalással segítik a bevándorlókat az ügyeik CNAI-nál történő intézésében. A másik kiemelkedő tevékenységi területe a helyi lakosság érzékenyítése és az interkulturális kompetenciák fejlesztése. Ahogy egyik beszélgetőpartnerünk fogalmazott, a CLAII az a hálózat, amelyen keresztül az uniós támogatások nélkül is folytatódhatna az interkulturális párbeszéd. A CLAII-t mint csapatot az egyik munkatársa a következőképpen jellemzi: „*úgy érzem, mintha egy család tagja lennék*”. Az IOM 2009-ben zárult elemzése során megállapította, hogy a CLAII erősíti a civil- és a közsféra partnerségét, és segíti a CNAI működését, mivel a hozzájuk irányított ügyfelek a CLAII által megalapozott bizalmat hordozzák (Abranches 2009).

## Értékelés és önértékelés

Az ACIDI eredményességének egyik kulcsa a tevékenységeinek folyamatos külső vagy belső szereplők által végzett vizsgálata. A nemzeti EIA által támogatott tevékenységek közt szerepel az integrációs területeken folytatott szakpolitikák és tevékenységek monitoringja és értékelése. Ennek keretében az IOM 2006-ban és 2009-ben is folytatott egy hosszabb, részletes elemzést az ACIDI által működtetett támogató irodák tevékenységével kapcsolatban. Emellett az ACIDI – eleget téve annak a céljának, hogy a bevándorlásról minél többet megtudjon; folytatva az ACI-ME céljait – létrehozott egy különálló kutatóközpontot. E központban a migrációval foglalkozó szakdolgozatoktól kezdve az ACIDI alkalmazottai által készített tanulmányokig számos kiadvány megtalálható.

Az önreflexió másik példája az egyablakos ügyintézésről, mint általános megközelítésről készült kézikönyv. A CNAI kétéves működését követően az ACIDI 2006-ban az egyablakos ügyintézés eredményeit látva az INTI európai uniós program támogatásával *One-Stop-Shop: a New Answer for Immigrant Integration* címmel nemzetközi projektet kezdeményezett, melynek célja volt, hogy az öt résztvevővel a Portugáliában már működő one-stop-shop központok megközelítés módját és módszerét alapul véve azt továbbdolgozzák és fejlesszék, segítve a bevándorlók közszolgáltatásokhoz való hozzáférését. A projektet záró kézikönyv (Oliveira et al. 2009) a one-stop-shop felállítását segítő részletes útmutató bemutatja a partnerek országában hasonló elven alapuló megoldásokat is. Ennek eredménye alapján megállapítható, hogy nem minden tagállamban működhet egy külön, a bevándorlókra szabott egyablakos ügyintézés megvalósító, hivatalokat és a beilleszkedést támogató irodákat integráló szervezet. Így a kézikönyv is csak azokat a feltételeket veszi sorra, s mutatja be, amelyek a portugál szervezet felállításához szükségesek voltak.

## A szervezetek közti együttműködés

A közigazgatás jogi értelemben „az igazgatás az emberi együttműködéshez kapcsolódó tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi,

tárgyi feltételeket és a munka összhangját” (Fazekas – Ficzere 2006: 20). Az ACIDI mint önálló közintézmény a portugál közigazgatás része, és a bevándorláshoz kapcsolódóan számos hatósági feladatot lát el. A bevándorlók és az etnikai kisebbségek tagjainak integrációja érdekében, mint a kormányzat által kitűzött célt valósítja meg e feladatokat, illetve egyéb, a klasszikus közigazgatási, közszolgáltatási feladatoktól eltérő tevékenységekkel egészíti ki. E cél eléréséhez széleskörű partnerséget hoz létre és valósít meg a szakterületen dolgozó nemzeti és nemzetközi nem kormányzati (karitatív és egyházi), központi és helyi kormányzati szervezetek, oktatási intézmények között.

A CNAI-t alkotó irodák együttműködésének közös célja az ACIDI elveinek megvalósítása. Ezt az ACIDI többek között azzal segíti, hogy a közszolgálati alkalmazottak és a bevándorló háttérrel rendelkező migráns szervezetek alkalmazottai számára megteremti annak lehetőségét, hogy fizikailag egy helyen dolgozzanak, kifelé egységes szervezeti arculatot közvetítsenek. A munkatársak összehangolt munkája segíti a CNAI hatékonyságának növelését, amelynek legerősebb indikátora az ügyfelek bő kilenctizedének elégedettsége (Abranaches, 2009). A szervezeti kultúrát a sikerességtudat és az alacsony fluktuáció miatti a családi légkör jellemzi, s ez az együttműködést könnyíti, összhangot teremt.

## Együttműködés, partnerség, bizalom

Számítottunk külső és belső hatásköri vitákra, súrlódásokra utaló jelekre, de inkább a pontos, letisztult feladat- és szerepkörökről kaptunk visszajelzést. Az ACIDI folyamatos önfejlesztése, azaz az újabb és újabb támogató irodák, projektek megnyitása a határok tágítását jelzi, és a fókuszban változatlanul a bevándorló integrációja áll. Az ACIDI és alegységeinek innovativitása a szervezet egyik motorja. A CNAI migráns szervezetekkel és CLAI tagokkal ápolt partnersége az erőforrások maximalizálása mellett a különböző vélemények tiszteletét is jelenti. A partnereken keresztül a társadalom szélesebb rétegeihez is eljut, ami az integráció mélyítését szolgálja.

A kulturális mediátorok alkalmazásával az ADICI – megvalósítva az uniós elvet is – közel viszi a közigazgatást a bevándorlókhoz, közvetve növeli a közszolgálta-

tásokhoz való egyenlő hozzáférést. A mediátor a saját közösségén keresztül válik egy állami szerv alkalmazottjává, egyszersmind a bizalom hordozójává. Az ACIDI a migráns önszerveződéseket is megkönnyíti, hiszen ők intézik a mediátorok munkaszereződésének adminisztrációját, és egyes munkáltatói jogköröket is gyakorolnak. A magas ügyfélszám, a panaszok hiánya, a külső és belső értékelések mind azt bizonyítják, hogy a gyakorlatban jól működik a modell, csökkenti a bevándorlók és a portugál társadalom közti egyenlőtlenségeket.

## Külön intézmény létrehozása mainstreaming helyett

A Közös Integrációs Alapelvek a mainstreaminget javasolják, és az egyablakos ügyintézés megvalósító, csak bevándorlóknak létrehozott CNAI ezzel éppen ellentétes irányt mutat. Az intézmény kereteiben működő fogyasztóvédelmi iroda ugyanakkor jó példa rá, hogy ha nem bevándorló státusza, hanem fogyasztói szerepe miatt kell hatósági ügyet intéznie egy külföldinek, a nyelvi tudás hiánya és az eltérő kulturális sajátosságok miatt szüksége lehet olyan speciális segítségre, amire a honos polgárok nem tartanak igényt. A CNAI kerüli a párhuzamosságokat; leginkább információt, támogatást nyújt az ügyintézésben. Például az elérhető szociális lakásokról tájékoztatást nyújtó iroda, miután észlelte a párhuzamosságot, a szolgáltatás fókuszát áttette a jogokról és kötelezettségekről való tájékoztatásra, és szükség esetén jogi útra terelte a vitákat (Abranches 2009). Az ACIDI mint szervezet léte jelzi azt az integrációval kapcsolatos kormányzati értékítéletet, hogy az integrációnak kiemelkedő szerepe van a portugál társadalomban. Ennek jelentőségét mutatja, hogy a roma integrációt elősegítő támogató iroda, illetve az integrációhoz köthető minden tudományos irodalmat összegyűjtő kutatóközpont is az ACIDI épületében kapott helyet.

## Az egyablakos ügyintézést megvalósító integrált közszolgáltatás jó gyakorlat

A civil és kormányzati szféra együttműködésével megvalósuló, közös adatbázist és informatikai rendszert alkalmazó portugál one-stop-shop modell számos elismerést vívott ki. A bevándorlók igényeire kialakított egyablakos ügyintézési modellt megvalósító hivatalok által elért eredmények komplexitását, és az egész integrációs szakpolitikára való kihatását találóan foglalta össze Jan Niessen: „[...] a tartózkodási és állampolgársági ügyek kezelése főként a szolgáltatásnyújtásról szól. Arról, hogy korrekten és időben fejeződjenek be a szükséges formaságok, amik a kívánt és megérdemelt státuszhoz vezetnek. A rövid, egyszerű és átlátható eljárások nemcsak a bevándorlók, hanem a munkaadók és a közsféra intézményei számára is előnyösek. Ahogy a tisztesség és korrektség jegyében ezeket a szolgáltatásokat nyújtja egy állam, az az elismerés és a méltóság tiszteletének üzenetét hordozza” (Oliveira et al. 2009).

### A magyarországi megvalósítás lehetőségei

Az harmadik országbeliek beilleszkedését elősegítő uniós pénzügyi alap (EIA) nemzeti allokációjának 2007 és 2013 közt megvalósuló programja Portugáliához hasonlóan a Közös Integrációs Alapelvekre támaszkodik.

Ennek megvalósítása során Portugália és Magyarország – eltérő migrációs háttérük ellenére – fontosnak tartja az interkulturalitás erősítését és fejlesztését. Az ACIDI az interkulturális mediátorok foglalkoztatására helyezi a hangsúlyt, és külön intézményt hoz létre a bevándorlók közigazgatási ügyintézésének elősegítése érdekében, Magyarország viszont a mainstreaming elv alapján a közigazgatásban dolgozók interkulturális képzését támogatja.<sup>9</sup> Ennek nyomán a program 2009 óta több millió forint uniós támogatással különböző szektorban dolgozó szakembereknek (pedagógusoknak, szociális munkásoknak, egészségügyi dolgozóknak, közpon-

<sup>9</sup> Lásd: EIA többéves program 2007-2013 3.1.3.3. [http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/eia\\_tobbeves\\_program\\_\(2007-2013\).pdf](http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/eia_tobbeves_program_(2007-2013).pdf) (Utoljára megtekintve 2013.08.27.)

ti és helyi kormányzati alkalmazottaknak, civil szervezetek munkatársainak és médiamunkásoknak) nyújt jogi, szociális, pszichológiai és interkulturális képzéseket.

Magyarországon 2011-ben hirdették meg a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési programot, amely során az 1989-es rendszerváltás óta létrejött közigazgatási rendszer átalakítása zajlik a „jó állam” koncepció jegyében. Az átalakítás részeként megyei szinten kormányhivatalokat és azokhoz kapcsolódóan kormányablakokat hoztak létre. Ha az állampolgárok felkeresnek egy kormányablakot, akkor egy helyen, több hivatalos ügyet is el tudnak intézni, illetve kezdeményezhetik ügyeik intézését, tehát nem szükséges az adott ügyben illetékes hivatal közvetlen ügyfélszolgálatát felkeresniük. A Magyary Program tervei szerint a kormányablakokban dolgozó ügyintézők külön képzésben részesülnek a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, ami – legalább elméletileg – az ügyfélszolgálati munkakör társadalmi fontosságát jelzi, és elismertségének növeléséhez is hozzájárulhat.

A letelepedéshez kapcsolódóan a külföldieknek több különböző közigazgatási szervezetet kell felkeresniük. Az évek során az ügyintézés átvállalására számos nonprofit és forprofit cég jött létre, ami mutatja, hogy a helyileg egymástól sokszor távol eső, különböző irodákban történő hivatalos ügyek intézése, és a közigazgatás nyelvének megértése nagy terhetek ró a bevándorlókra, akik így a bevándorlással kapcsolatos hivatalos eljárást negatívan élik meg (Örkény 2011: 160).

A letelepedéshez szükséges ügyintézési folyamatok járásközpontokban felállítandó kormányablakokba történő integrálása a hatóság és az ügyfelek szempontjából is egyszerűsítene a letelepedéshez kapcsolódó ügyintézést, elősegítve ezzel a folyamatban részt vevő különböző irodák és hivatalok együttműködését.

A kormányablakok ügyintézőinek kiválasztása során érdemes előnyben részesíteni a migráns háttérű, a magyar mellett a bevándorlók egy-egy csoportjának nyelvét jól beszélő, felsőfokú végzettséggel rendelkező ügyfélszolgálatosokat annak érdekében, hogy a hivatali ügyintézés gördülékenyebbé váljon és erősítse a hivatalok iránti bizalmat. Továbbá rendkívül fontos forrásokat fordítani az ügyintézők interkulturális kompetenciájának fejlesztésére és a szakterülethez kapcsolódó migránsspecifikus szakirodalom folyamatos figyelemmel követésére. A foglalkoztatás jogi kereteihez mintaként szolgálhat az ACIDI által alkalmazott háromoldalú megállapodás.



A telefonos tolmácsszolgálatot az ACIDI az Európai Integrációs Alap támogatásával valósítja meg. Magyarországon is nagy igény mutatkozik egy hasonló szolgáltatásra, hiszen a törvény alapján az anyanyelv használatának joga mindenkit megillet a közigazgatási eljárásban, az állam azonban csak a magyarországi nemzeti kisebbségek nyelvére történő tolmácsolás díját téríti meg, ezzel hátrányos helyzetbe hozva a legtöbb bevándorló csoportot. A telefonos tolmácsolás nemcsak a migráns csoportok magyarul jól beszélő tagjainak nyújthatna munkalehetőséget, hanem a kormányablakok munkáját is kiegészíthetné.

Egy CNAI-hoz hasonló szolgáltatóközpont Magyarországon is hiánypótló lenne, s jelentős mértékben segítené a bevándorlók beilleszkedését. Ahhoz, hogy megvalósíthassa célját, és hatékonyan működhessen egy ilyen intézmény, elengedhetetlen azonban, hogy a különböző kormányzati hivatalok, civil szolgáltatók és migráns közösségek egy intézményben partnerként tudjanak dolgozni, és hogy közös, azonos elképzelésük legyen a migránsok integrációját érintő célokról.

## Irodalom

Abranches, Maria (2009): *Evaluation of the National Immigrant Support Services in Portugal (ACIDI)*. International Organization for Migration, Lisbon. <http://www.unaoc.org/ibis/wp-content/uploads/2010/05/Integration-Services-in-Portugal-Evaluation-Report-English-Version.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)

Európai Bizottság (2005): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról* COM(2005) 389 végleges, Brüsszel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:HU:PDF>

Európai Bizottság (2011): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a harmadik országbeli*

- állampolgárok integrációjának európai programja* COM(2011) 455 végleges, Brüsszel.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:HU:PDF>
- European Commission (2011): *Draft European Modules on Migrant Integration*. Elérhető:  
[http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_25494\\_793453556.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.23.)
- Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (ed.) (2006): *Magyar közigazgatási jog*. Osiris, Budapest.
- Geertz, Clifford (1994): *Az értelmezés hatalma*. Osiris – Századvég, Budapest.
- Hall, Edward T. (1959): *The silent language*. Doubleday, New York.
- Kunt Ernő (2003): *Az antropológia keresése*. In: Kunt Ernő: *Az antropológia keresése: válogatott tanulmányok*. MTA Néprajzi Kutatóintézet – L'Harmattan, Budapest: 214–231.
- Malinowski, Bronislaw (1972): *Baloma: Válogatott írások*. Gondolat, Budapest.
- Niessen, Jan – Schibel, Yongmi on behalf of the European Commission (2004): *Handbook on Integration for Policy makers and Practitioners*. European Communities. [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=1212](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=1212) (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- Oliveira, Catarina Reis – Abranches, Maria – Healy, Claire (2009): *Handbook on how to implement a One-Stop-Shop*. ACIDI, Lisbon.
- Örkény Antal (2011): *A harmadik országbeli állampolgárok honosítással kapcsolatos viselkedései és ezek összefüggése a migráció különféle aspektusaival*. In: Kováts András (ed.): *Magyarrá válni – Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái* MTA Etnikai-nemzeti kisebbségkutató Intézete, Budapest, 127–180.
- Patton, Michael Quinn (2002): *Qualitative research and evaluation methods*, 3rd ed. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Rosta Miklós (2012): *Innováció, Adaptáció és imitáció- Az új közszolgálati menedzsment*. AULA, Budapest.
- Rixer Ádám (2012): *A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében*. In: Szigeti Szabolcs, Frivaldszky János (ed.): *A jó kormányzásról: elmélet és kihívások*. JTMR – Jezsuita Európai Iroda – L'Harmattan, Budapest, 107–180.

# A bevándorlók civil részvételének ösztönzése Svédországban

---

## Bevezetés

A malmői *Folkuniversitetet* folyosóin járva az ember úgy érezheti, hogy itt minden a bevándorlókért van. Nagy táblán svédül, angolul és főleg mindenféle számunkra egzotikus nyelven írt hirdetések helyi kezdeményezésekre, illetve civil szervezetek projektjeire hívják fel a figyelmet. Néhány méterrel odébb, az üvegfalú tanteremben pedig sok diák várja, hogy megkezdődjön a svéd állam által ingyenesen biztosított nyelvtanfolyam következő órája. A mai óra különleges lesz. A nyelvtanár helyett egy civil szervezet munkatársa rendezgeti a jegyzeteit, az együttlét célja pedig nem elsősorban a nyelvtudás fejlesztése, hanem az egyesületek életében való részvétel propagálása.

Merthogy Svédországban, amellett, hogy az állam gondoskodása kiterjed a bevándorlókra, a hivatalos struktúrák kínálta szolgáltatásokon kívül egyéb kezdeményezések is történnek annak érdekében, hogy segítsék a bevándorlók életét, illetve elősegítsék sikeres integrációjukat. Tanulmányutunk célja egy ilyen kiegészítő jellegű kezdeményezés, a bevándorlók integrációjának területén jó gyakorlatnak számító *Integráció egyesületek által* (Integration i förening) elnevezésű projektnek, illetve környezetének a megismerése volt.

## Kutatási kérdés, hipotézis

A jelzett projekt feltérképezésén túl azt a célt tűztük ki magunk elé, hogy megvizsgáljuk: a svéd jóléti állam milyen eszközökkel járul hozzá a bevándorlók integrációjához (és a bevándorlók hogyan kapcsolódnak a svéd jóléti állam koncepcióba), továbbá hogy az állami rendszer mellett milyen szerepet töltenek be – illetve mennyire szükségesek – a helyi, illetve civil kezdeményezések.

Amennyire a kutatásunk keretei ezt megengedték, vizsgálni kívántuk azt is, hogy a nem állami aktorok mennyire tekinthetők az államtól függetlenül működő entitásoknak. Ezt azért láttuk szükségesnek, mert a terepmunkát megelőző adatgyűjtési fázis során az *Integráció egyesületek által* projekttel kapcsolatos számos információ állami intézmények honlapjain szerepelt.

Ennek megfelelően a terepmunkát megelőzően az alábbi hipotéziseket fogalmaztuk meg:

- A svéd állam integrációt segítő rendszere sok szempontból nem tekinthető kielégítőnek, ezért szükségesek kiegészítő jellegű alulról jövő kezdeményezések, amelyek a hiányosságokra reagálnak. Ilyen az *Integráció egyesületek által* projekt is.
- A svéd civil szféra által végrehajtott projektek nem függetlenek az államtól, hanem annak közreműködésével, illetve támogatásával jönnek létre.

## A kutatás módszertana

Kutatásunk helyszíne Malmö volt. A szűkös időkeretek miatt a leghatékonyabb módszernek a strukturált interjút tartottuk. Célunk az volt, hogy mind a projektet (*Integráció egyesületek által*), mind a projekt kontextusát, mind a résztvevőket megismerjük. Résztvevő megfigyelést alkalmaztunk, amikor a projekt gyakorlatba ültetését tekintettük meg, és amikor a többségében migránsok, főleg muszlimok lakta Rosengårdban, Malmö egyik kerületében jártunk. Strukturált interjúink alanyai a következő személyek voltak: a projekt ötletgazdája, az ernyőszervezet (*Nätverket Social Ekonomi Skåne*) vezetője, egy másik integrációs projekt, a *Szomáli Informá-*

ciós és Üzleti Központ képviselői, a gyakorlati alkalmazást biztosító *Folkuniversitet* nyelvvoktatási egyesület igazgatója és az ott alkalmazásban lévő nyelvtanárok, az *Integráció egyesületek által* gyakorlati lebonyolítója, a megyei közigazgatási hivatal egyik alkalmazottja, aki segít beépíteni az állami struktúrába a projektet, valamint a hivatal egy másik alkalmazottja, aki a bevándorlók svéd tudása fejlesztéséért felelős. A strukturált interjúkat kiegészítették azok a beszélgetések, amelyeket svédekkel és malmói bevándorlókkal folytattunk.

## A civil részvétel és az Európai Integrációs Modulok

Az *Integráció egyesületek által* projekt a bevándorlókat helyi egyesületek tevékenységeiben való aktív részvételre ösztönzi. Ily módon a projekt tökéletesen illeszkedik az Európai Bizottság által készített *European Modules on Migrant Integration* (Európai Integrációs Modulok, a továbbiakban EMMI) harmadik, *civil részvétel* komponenséhez (European Commission 2011).

Az EMMI vonatkozó szekciója (4.3 fejezet) számos olyan részt tartalmaz, amely egyúttal a vizsgált projekt előnyeit is megmutatja. Leírja, hogy az egyesületi élet bevándorlókkal való megismertetése lehetőséget kínál arra, hogy a migránsok kapcsolatokat létesíthessenek a befogadó társadalom tagjaival, így csökken a szegregáció veszélye: „A helyi szintű részvétel az újonnan érkezett bevándorlók számára gyakran a befogadó társadalomban való szerepvállalás első formája, amely az integráció felé vezető út első lépése. A civil részvétel elősegíti a valós tapasztalatokon alapuló kapcsolat az egyének között, illetve az egyének és a közösség tagjai között. A társadalmi kapcsolatok kialakulása erősíti az összetartozás érzését, így növelve a társadalmi kohéziót”.

Az EMMI kitér arra is, hogy az ilyen projektek segítenek abban, hogy a bevándorlók megmutathassák magukat, és csökkentsék a köztük és a többségi társadalom tagjai között fennálló távolságot: „A helyi szinten megvalósuló civil részvétellel a bevándorlók hangot tudnak adni elvárásaiknak és szükségleteiknek, illetve rávilágíthatnak helyi szintű hozzájárulásuk értékeire, és ez alkalmat ad arra is, hogy elkerüljék a szociális hálótól való függőségüket. Mindez eredményezheti a társa-

dalom és a bevándorlók egymás iránti megbecsültségének növelését és a kölcsönös bizalom kialakulását.”

A civil szféra működésének megismerése ahhoz is hozzájárulhat, hogy saját civil szervezetet létesítsenek, amely az általuk megfogalmazott igényekre és problémákra reagál, ily módon az önszerveződéshez is hozzájárulhat a projekt. „A civil részvétel egyszersmind a demokrácia iskolája, ahol megtanulható, hogy a közösségek hogyan alakítják és hajtják végre az életüket jobbá tevő ötleteiket” – hívja fel a figyelmet az EMMI.

A dokumentum a *civil részvétel* komponensben nem kizárólag migráns szervezetekre koncentrál. Sőt felhívja a figyelmet, hogy a migránsok szervezetei nem a társadalmi kohézió legmegfelelőbb előmozdítói, és a bevándorlók érdekét sem azok szolgálják a legjobban. Az EMMI készítői nem tartják kívánatosnak, hogy akár a migráns státusz, akár az etnikum legyen a rendező elv, amely a civil szervezetekbe bevonja a bevándorlókat, célszerűbbnek látják, ha a kevésbé exkluzív, a közös célokra szerveződő, illetve a tagok számára fontosnak ítélt problémák megoldására törekvő közösségeket támogatják.

## A bevándorlás mértéke és jellege

Svédországról nem mindenki gondolja, hogy fontos migrációs célpont, így sokakat meglephet, hogy a 2008-as adatok alapján az ország lakosságának mintegy 14 százaléka született külföldön, tíz százalék Svédországban, de két bevándorló szülő gyermekeként, további hat százaléknak pedig vagy édesapja, vagy édesanyja született külföldön. Így a bevándorlók, illetve migráns háttérűek aránya kevésbé marad el az Egyesült Államokétól, továbbá meghaladja – többek között – Angliáét és Franciaországét (OECD 2007).

A tömeges bevándorlás az 1950-es években kezdődött. Ekkor indult meg, és az 1970-es évekig tartott a dél-európai és törökországi bevándorlók beáramlása. 1954-től – az északi munkaerő-piaci megállapodásnak köszönhetően – számos vendégmunkás érkezett a szomszédos országokból is, elsősorban Finnországból. Az 1970-es években Svédország a menekültek egyik preferált célpontjává vált.

Kezdetben Latin-Amerikából és Kelet-Ázsiából, később a Közel-Keletről és Afrikából érkeztek menedékkérők. Svédország 1995-ös EU-csatlakozását követően az egyébként is színes bevándorló paletta tovább gazdagodott, ugyanis jelentősen megnőtt az Unió és az Európai Gazdasági Térség országaiból érkező bevándorlók száma. A gazdasági célú bevándorlók és a menekültek befogadásának szimultánitását jól jellemzi, hogy 2008-ban a két legnagyobb bevándorló csoportot a finnek és az irakiak alkották (Ministry of Integration and Gender Equality 2009a). A bevándorlás lendülete továbbra sem csökkent: 2001-ben még 477 000, 2012-ben 606 000 külföldi élt Svédországban; 2009-ben 1 280 000 külföldön született személy élt az országban, 2012-ben már 1 426 000.<sup>1</sup>

A fentebb ismertetett adatokból látható, hogy Svédország nem átmeneti migrációs célpont. Az Eurostat adatai alapján 2011-ben mintegy 37 000 fő szerzett svéd állampolgárságot, és az azt megelőző tíz év átlagában is évente több mint 35 000 bevándorló érte el az integráció ezen szintjét.<sup>2</sup> Kormányzati közlés alapján a bevándorlók többsége több mint tíz éve az országban él, és mintegy 60 százalékuk vált már svéd állampolgárrá (Ministry of Integration and Gender Equality 2009a).

Svédország az ezredforduló óta évről évre egyre több menedékkérelmet fogad be, 2007-ben már 36 ezernél is többet, így abban az évben a svéd adat minden más uniós ország hasonló statisztikai mutatóját meghaladta. Beszédesebb tény, hogy 2008-ban a 90 ezer tartózkodási engedélyt, illetve egyéb tartózkodásra való jogosultságot kapó személy közül közel 22 ezer fő tartozott a menekültek, illetve családtagjaik közé (Ministry of Integration and Gender Equality 2009a).

A bevándorlás különösen nagymértékű a Skåne régióban, és ennek központjában, Malmöben. Ez több tényezővel magyarázható. Egyrészt a Lengyelország, Németország vagy Dánia felől Skandináviába tartók ide érkeznek. Másrészt Skandinávia legdélebben fekvő nagyvárosaként Malmö klímája viszonylag kedvezőnek mondható. Harmadrészt pedig fejlett gazdaságának is köszönhető vonzereje.

<sup>1</sup> A külföldön (EU-n kívül) születettek lakosságon belüli aránya. Forrás: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Foreign\\_and\\_foreign-born\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship\\_and\\_country\\_of\\_birth\\_1\\_January\\_2012.png&filetimestamp=20130315154514](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Foreign_and_foreign-born_population_by_group_of_citizenship_and_country_of_birth_1_January_2012.png&filetimestamp=20130315154514) (Utoljára megtekintve: 2013.08.27.)

<sup>2</sup> Az EU tagállamok állampolgárságát megszerző külföldiek száma (2002-2011) Forrás: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_acq&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_acq&lang=en) (utoljára megtekintve: 2013.08.27.)

A város további előnye, hogy a 2000-ben átadott Öresund-híd révén vasúttal 35 perc alatt elérhető a dán főváros, Koppenhága. A Skåne régió az OECD egyik leginnovatívabb régiójának számít (a regionális GDP közel öt százalékát fordítják kutatás-fejlesztésre), gazdasága folyamatosan bővül, így nem csupán külföldiek, de korábban máshol élő svédok is folyamatosan települnek be a régióba. A bevándorlás nettó egyenlege 2010-ben 8 383, 2012-ben pedig 5 829 fő volt (OECD 2012).

A projekt környezetét jelentősen meghatározzák a fentebb leírt tények, hiszen megvalósítására egy olyan városban kerül sor, amelyről elmondható, hogy a múlt évtized közepén népességének 26 százaléka külföldön született személy volt, további 8 százalék pedig Svédországban született ugyan, de két bevándorló szülő gyermekeként. Az iskolába járó gyermekeknek már közel felére igaz, hogy vagy más országban születtek vagy bevándorló család gyermekeként látták meg a napvilágot.

A bevándorlók – még korábbi intézkedések következményeként – jellemzően a svédok lakta negyedektől elkülönülő városrészekben laknak, ami hozzájárul társadalmi szegregációjukhoz, illetve korlátozza a migránsok és a svédok közti interakciókat. Némileg árnyalja a képet, hogy a leghírhedtebb ilyen negyedben, Rosengårdban tett látogatásunk során azt tapasztaltuk, hogy az épületek állaga kifejezetten jónak mondható, és a lakók számára kulturális és sportolási lehetőségeket nyújtó megfelelő infrastruktúra is rendelkezésre áll. Láthattuk az épülő kerékpárutat is, amely a szegregáció enyhítéséhez kíván hozzájárulni, csökkentve a belváros és Rosengård közötti út megtételének idejét. Ez is annak jele, hogy Malmö az elmúlt egy-két évtizedben tudatosan próbálja a szegregációt felszámolni (Kallas – Kaldur 2007).

## A svédok bevándorlókkal kapcsolatos attitűdjei

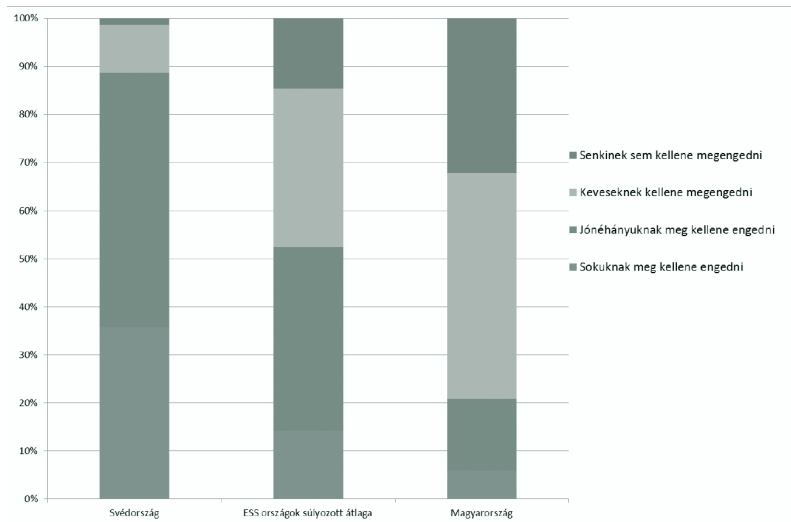
Interjúalanyainkkal, továbbá a helyiekkel folytatott beszélgetéseink folyamán alapvetően toleráns viselkedést tapasztalhattunk. A tolerancia fogalma azonban Svédországban némileg másképpen értelmeződik, mint hazánkban. Egyik, migrációs szakértővel végzett kiscsoportos beszélgetésünk alkalmával beszélgetőtársaink érezhetően nem tudtak mit kezdeni azzal a felvetéssel, hogy gondolkoztak-e már



azon, hogy legfeljebb mennyi bevándorlót tud Svédország befogadni – úgy vélték, hogy egy ilyen kérdés feltevése óriási érzéketlenségre és intoleranciára vall.

Az utca emberével folytatott beszélgetéseink során is az volt az érzésünk, hogy a bevándorlókkal kapcsolatos pozitív, elfogadó attitűd nem illedelmesség, hanem valódi vélemény. Még azokban az esetekben is, amikor az integráció anyagi vonzataira, illetve az esetleges problémákra való utalásokkal próbáltuk az általunk elképzelt maszkot levakarni, olyan válaszokat kaptunk, amelyek hitelesnek, meggyőzőeknek tűntek. „Nehéz helyzetben vannak, így segítenünk kell nekik”, „gazdagok vagyunk, ennyit könnyedén megengedhetünk”, „néhány probléma valóban előfordul, de ez nem általánosítható” – hangoztak a főbb érvek.

**1. ábra:** A külföldön élő más nemzetiségűek mekkora részének engedné meg a betelepülést kérdésre adott válaszok megoszlása



Forrás: European Social Survey, Round 5 (saját szerkesztés)

A svédek toleranciájáról tapasztalataink során kialakult képet megerősítik az *Európai Társadalmak Összehasonlító Vizsgálata* (European Social Survey) 2010/2011-es adatai. Az adatbázis elemzésének eredményeképpen kiderül, hogy a svédek

**2. ábra:** A bevándorlás hatásának átlagos megítélése az egyes országokban; 0-tól (leginkább negatív) 10-ig (leginkább pozitív) terjedő skálán

Ország	Roszbabb vagy jobb hely az ország a bevándorlás miatt (átlag)	Árt vagy használ az ország kulturális életének a bevándorlás (átlag)	Árt vagy használ az ország gazdaságának a bevándorlás (átlag)
<b>Svédország</b>	6,51	7,16	5,95
Lengyelország	5,86	6,38	5,39
Dánia	5,84	6,07	5,21
Svájc	5,5	6	6,12
Bulgária	5,39	5,69	5,16
Finnország	5,35	6,84	5,21
Norvégia	5,32	5,8	5,64
Hollandia	5,23	6,13	5,19
Spanyolország	5,15	5,91	4,97
Írország	5,09	5,27	4,43
Németország	5,06	5,79	5,23
Horvátország	4,92	5,32	4,43
Izrael	4,84	4,81	4,37
Litvánia	4,76	4,95	4,61
Belgium	4,66	5,52	4,53
Franciaország	4,61	5,23	4,72
Egyesült Királyság	4,61	4,95	4,54
Szlovákia	4,52	4,97	4,23
Észtország	4,37	5,34	4,49
Szlovénia	4,35	4,91	4,08
Ukraina	4,27	4,47	4,43
<b>Magyarország</b>	4,16	5,28	3,92
Portugália	4,09	5,28	4,71
Csehország	4,07	4,11	3,95
Ciprus	3,83	3,48	3,76
Oroszország	3,53	3,79	4,01
Görögország	2,77	3,13	3,06

Forrás: European Social Survey, Round 5 (saját szerkesztés)

35,7 százaléka állította, hogy az övéktől elértő nemzetiségűek közül sokaknak meg kellene engedni, hogy az országban éljenek; 53,1 százalék véli úgy, hogy ha nem is sokaknak, de jó néhány embernek meg kellene ezt engedni; mindössze 9,9 százalék említi, hogy csak keveseket, 1,4 százalék pedig, hogy senkit sem volna szabad letelepedési célból beengedni az országba. Ez – mint az első ábra is mutatja – jelentősen eltérő arányokat jelent a kísérletben részt vevő országok súlyozott átlagához képest, és nagyjából fordított attitűdöket tapasztalhatunk a magyar lakosság részéről.

Mint a 2. ábrán látható, a kutatásban részt vevő 27 ország lakói közül a leginkább a svédek tulajdonítanak pozitív hatást a bevándorlásnak. Svédország lakói vélik leginkább úgy, hogy az ország jobb hely lett a bevándorlás miatt, továbbá azazal is ők értenek leginkább egyet, hogy a bevándorlók gazdagítják országuk kulturális életét. A bevándorlók gazdaságra gyakorolt hatását náluk kedvezőbbnek csupán a svájciak látják.

Felmerülhet a kérdés, hogy vajon az adatok alapján a svédek bevándorlással kapcsolatos attitűdjei valóban pozitívak-e, vagy csak a többi ország viszonylatában tűnnek annak. Azt a kérdést vizsgálva, hogy az ország jobb hely lett a bevándorlásnak köszönhetően, azt láthatjuk, hogy nyolc svéd közül mindössze egy (12,6 százalék) érzi úgy, hogy a migránsok hatása negatív, de még e csoportnak is csupán a negyedét, a teljes népesség 3,4 százalékát adják azok, akik szerint a bevándorlás miatt rosszabb lett Svédországban élni.

Az *Integráció egyesületek által* projekt tehát olyan környezetben valósul meg, amely alapvetően pozitívan áll a bevándorlókhoz. Mindazonáltal ez az attitűd nem feltétlenül jár együtt a befogadó társadalom és a migránsok közti gyakori interakciókkal. A bevándorlókkal, illetve a velük foglalkozó szakemberekkel folytatott megbeszélések alapján is az volt a benyomásunk, hogy a külföldről érkezetteknek alapvetően nehéz kapcsolatokat építeni a zárkózott svédekkel. Láthattuk, ahogy a projekt keretében megtartott foglalkozáson az előadó fejét felszegve és gyors lépteket mímelve játszotta el, hogy mit csinál egy svéd, ha egy idegen megy oda hozzá.

## A bevándorlók állami támogatása

Svédországra mint szociáldemokrata jóléti államra jellemző a magas adószint, a minden rétegre kiterjedő biztosítás, univerzális szolidaritás. Mindenki részesül a juttatásokból; az állam nem várja meg, amíg a család segítségnyújtási kapacitása kimerül, hanem előre társadalmisítja a családi lét költségeit. Az ideál nem a családra való ráutaltság maximalizálása, hanem az egyéni függetlenség elősegítése. Közvetlen felelősséget vállal a gyermekek, az idősek, az önmagukon segíteni nem tudók gondozásáért. Jellemzője a munka és a jólét összekapcsolódása, törekszik a teljes foglalkoztatásra. A hatalmas költségek miatt az államnak maximalizálnia kell a bevételeit (Esping-Andersen 1991: 125–126).

Ebben a szociáldemokrata jóléti állam-modell koncepcióban gyökereznek a bevándorlókat érintő szakpolitikák. Az állam által biztosított ingyenes integrációs képzés végső célja az aktív munkaerővé válás, hiszen a foglalkoztatás maximalizálása a jóléti rendszer feltétele. A bevándorlóra nem mint egy közösség tagjára, hanem mint egy individuumra tekint, akinek képesnek kellene lennie két év alatt integrálódni a svéd többségi társadalomba. Ezen individuumokról azt feltételezi, hogy hasonló és homogén csoportot alkotnak. Nem a bevándorló célcsoport igényei, szükségletei felől közelít, nem veszi figyelembe a lokális migrációs sajátosságokat. Minden régióban hasonló tendenciákat feltételez.

Svédországban a bevándorlók hét nagyobb csoportba sorolhatók: 1. dánok, norvégok, 2. valamilyen jogcímen (munkavállalási, tanulási, családegyesítési) tartózkodó harmadik országbeliek, 3. valamilyen jogcímen (munkavállalási, tanulási, családegyesítési) Svédországban tartózkodó EU/EGT állampolgárok, 5. menedékkérők, 6. menekültek (egyéni eljárásban Svédországban vagy más EU-s tagállamban megszerzett menekült státuszú vagy az UNHCR által áttelepített ún. kvótamenekült státuszú), 7. kiegészítő (humanitárius) védelmet élvezők. A dánok és norvégok két év folyamatos svédországi tartózkodás után megkaphatják a svéd állampolgárságot. A második bevándorló csoport öt év huzamos tartózkodás után kaphatja meg. A menedékkérőnek a menekültstátusz megszerzése után (melyet három hónap, esetenként hosszabb kivizsgálás is megelőz) négy év huzamos tartózkodásra van szüksége, hogy állampolgár legyen.

Kezdetben kizárólag a menekültek alkották az *Integráció egyesületek által* projekt közvetlen célcsoportját. Svédországban, ha a menedékkérő nem kapja meg a menekültstátuszt, további lehetőségei vannak védelmet kérni, egyéni hátrányos helyzetére hivatkozva. Ez nemzetközileg egyedülállónak mondható. Ebben az esetben minimum egy évre megkaphatja a tartózkodási engedélyt. A svéd állam ideiglenes tartózkodási helyet biztosít a menedékkérőknek, amíg nem kapnak választ a menekültügyi hivaltól. A hivatal által bérelt lakásokban (ABO) vagy ismerősöknél, családtagok lakásában is tartózkodhatnak (EBO), vagy saját költségre fenntarthatnak lakást. Bárhol tartózkodnak is, ezt regisztráltatniuk kell. A menekültstátusz megszerzését megelőzően lehetősége van a menedékkérőnek, hogy dolgozzon, ezt egy speciális AT-UND kártyával teheti meg, mely felmenti a munkavállalási engedély megszerzése alól. A menedékkérő státuszt az LMA kártya jelzi, amellyel többek között az egészségügyi ellátás is kedvezményesen igénybe vehető. A menedékkérők szállásra és étkezésre fordítható pénzbeli juttatásokban is részesülnek.

Ha a menedékkérő megkapja a menekült státuszt, öt évre szóló állandó tartózkodási engedélyt kap. Az engedély átvétele után regisztrálnia kell az *Adóhivatalban* (Skatteverket) is. Ezután a menekültnek lehetősége van, hogy regisztráltassa magát a *Társadalombiztosítási Pénztárnál* (Försäkringskassan), hogy igénybe tudja venni a szociális juttatásokat. A tartózkodási engedély átvétele után a menekült státuszúnak azonnal el kell hagynia a bevándorlási hivatal által biztosított szállást (ha ezt vette igénybe eddig), és találnia kell egy saját szállást. Vannak állami és magántulajdonú ingatlanirodák, amelyek segíthetnek a lakáskeresésben. Legkésőbb egy hónappal az állandó tartózkodási engedély átvétele után meg kell jelennie a menekült státuszúnak a *Munkaügyi Hivatalban* (Arbetsförmedlingen), ahol egy *bevezető programmal* (Etableringsplan) segítenek nekik munkát találni, megismerni a svéd nyelvet, kultúrát. Azok a menekültek, akik teljes munkaidőben dolgoznak, vagy középiskolába járnak, vagy 65 év fölöttiek, vagy fogyatékosok, betegség miatt képtelen lennének munkát vállalni, nem vehetnek részt a munkaügyi hivatal által koordinált programban.

A *Bevezető Programot* egy vagy több interjú előzi meg, melynek során a munkaügyi hivatal a lehető legtöbb információt szerzi be a menekült korábbi munkatapasztalatairól, tanulmányairól, kompetenciáiról stb. Ennek megfelelően egyénre

szabva alakítják ki a *Bevezető Programot*, melynek végső célja a menekült munkába állása. A *Bevezető Program* az alábbi képzéseket tartalmazhatja: svéd nyelv bevándorlóknak, munkavállalást előkészítő tevékenységek (például a munkatapasztalat validálásának módozatai), társadalomtudományi ismeretek (alapinformációk a svéd társadalomról). A *Bevezető Program* heti 40 órát vesz igénybe. A menekült a neki járó egységes juttatásokat is az egyénre szabott programok látogatásának a függvényében kapja. A *Bevezető Programban* maximum két évig vehet részt egy menekült. A program nemcsak a menekültek számára nyitott, hanem más bevándorló csoportok számára is, akiknek nem sikerült elhelyezkedniük a svéd munkaerőpiacon.

A kétéves *Bevezető Program* után, a menekültnek, ha nem sikerül elhelyezkednie, munkanélküli segély jár. Ez jár a többi bevándorlónak is, mint fejlesztési és aktivitási támogatás. A fejlesztési támogatást a 18 és 25 év közöttieknek biztosítja az állam, összege napi 140 SEK. Az aktivitási támogatás a 25 év fölöttieknek jár, összege aktív naponként (munkahelykeresés, képzésen való részvétel) 320–680 SEK. Az első 200 napban a 80 százalékát utalják át, 201–300 nap közötti munkanélküliség esetén a 70 százalékát, 301 napon túl a 65 százalékát kapja a munkanélküli.

Ha a szociális támogatási rendszert megvizsgáljuk, azt látjuk, hogy egy célja van a rendszernek: valamilyen aktivitással elfoglalni az egyént. Így az egyén huza-mosabb ideig nincs rákényszerítve, hogy munkát vállaljon, és könnyen konzerválódik az adott élethelyzet. Az ernyőszervezet vezetője szerint akár 7–8 évig is eltart, amíg egy menekültnek sikerül elhelyezkednie a munkaerőpiacon, de addig is mindenféle juttatásban részesül. Malmöben jelenleg a menekültek 60 százaléka munkanélküli. A legjelentékenyebb munkanélküli csoportot a szomáli menekültek alkotják. Mintegy kétharmaduknak alapfokú iskolai végzettsége van, vagy az sincs, és négyötödük munkanélküli. Ez azt mutatja, hogy a *Bevezető Program*, és annak részeként a szakmaspecifikus nyelvtanfolyamok és tréningek, valamint az *aktivitási támogatás* feltételeként elvégzendő tréningek sem megfelelően hatékonyak.

A bevándorlók magas munkanélküliségének másik oka lehet a munkaerőpiac viszonylagos zártsága, amiről csupán a migránsok szubjektív beszámolóiból értesültünk. Egyiptomi származású interjúalanyunk például arról panaszkodott, hogy bár származási országában több diplomát is szerzett, megfelelő svéd nyelvtudás-

sal rendelkezik, továbbá nyolc éve integrálódni vágyó tagja a svéd társadalomnak, a bolti eladói állásból mégsem sikerült kilépnie – a lehetőségek hiánya és a svéd munkaerőpiac zártsága miatt. Úgy érzi, hogy soha sem lesz egyenlő és teljes jogú tagja a svéd társadalomnak. Többször fontolgatta már, hogy hazatér, de visszatartó erő idős, beteg édesanyja magas szintű egészségügyi ellátása. Ez az élethelyzet arra vall, hogy a bevándorlók részesülnek a jóléti állam pozitívumaiból, de nehezen tudnak saját lábra állni.

## Migrációs szakpolitikák

A bemutatandó projekt alapvetően a meglévő intézkedések kiegészítéseként jött létre. Felmerülhet a kérdés, hogy egy olyan országban, ahol a migrációs szakpolitikák és intézkedések sokak számára példaértékűek, milyen szerepet tölthetnek be alulról jött kezdeményezések. Ha csupán a Migráns Integrációs Szakpolitikai Indexre (MIPEX) tekintünk, és megfigyeljük, hogy a vizsgált 31 ország közül Svédország értékelése a legkedvezőbb (az ország a maximális 100 pontból 83-at kapott), valóban relevánsnak tűnik a kérdés. Két dolgot azonban fontos megemlíteni. Egyrészt, még Svédországban sem minden vizsgált területen megfelelőek az integrációt elősegítő intézkedések. Másrészt – s ez a vizsgált projekt szempontjából még fontosabb – a MIPEX indikátorai témánk szempontjából rendkívül korlátozottan alkalmazhatóak. Közvetlenül a társadalmi integrációra vonatkozó elemek – vélhetően részben mérési nehézségek miatt – nem szerepelnek az index összetevői között;<sup>3</sup> a társadalmi integráció nevesítve is csupán az integrált oktatás tekintetében fordul elő (Huddleston et al. 2011).

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy Svédország a társadalmi integráció elősegítése érdekében ne tenne jelentős erőfeszítéseket (Ministry of Integration and Gender Equality 2009a). A migránsok beilleszkedését szolgáló közvetlen beavatkozások rendszere 1985 óta működik. Ennek keretében a menekültek két éven ke-

<sup>3</sup> Lásd MIPEX 2010 Indicators. Elérhető: [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipex\\_indicators\\_2010.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipex_indicators_2010.pdf) (utoljára megtekintve: 2013.08.29.)

resztül meghatározott összegű járadékot kapnak, továbbá támogatják a lakhatásukat. Ezen két éves időszakban kell elsajátítaniuk mindazokat az ismereteket (kulturális és nyelvi), amelyek segítségével a munkaerőpiacra kikerülve nagyobb eséllyel találhatnak maguknak állást (Huddleston et al. 2011, OECD 2007).

A munkavállalás felé való terelést az is jól mutatja, hogy az integrációs célú tevékenységeket (a korábban említett *Bevezető Programot*) 2010 decembere óta a munkaügyi központok koordinálják. A járadékért cserébe a menekülttel közösen egy integrációs tervet készítenek, és elvárják tőle, hogy a tervnek megfelelően napi nyolc órában valamilyen, az integrációját segítő tevékenységben vegyen részt. A terv célja, hogy a rendszerbe bekerült személy mihamarabb képes legyen magát eltartani. A teljesítést egy, a munkaügyi központ alkalmazásában álló személyes integrációs tanácsadó figyeli. A terv jellemzően ingyenesen elérhető képzésekben való részvételt ír elő az érintettnek. Ezek egyrészt kulturális ismeretek átadását szolgálják, másrészt a svéd nyelv megtanulásra irányulnak (Ministry of Integration and Gender Equality 2009b).

Utóbbi elem, amely a *Svéd nyelv bevándorlóknak* (Svenskundervisning för invandrare) nevet viseli, az önkormányzatok anyagi helyzetétől függő mértékű elfoglaltságot jelent, a vizsgált projektnek helyt adó Malmöben napi 3-5 óra szervezett keretek között történő nyelvtanulást. Az oktatási alkalmakon való részvétel hiánya a menekültek által kapott járadék csökkenésével jár, de a tartózkodási jogosultságot nem érinti. A nyelvtanfolyam – a dánul vagy norvégül beszélők kivételével – minden bevándorló számára ingyenesen látogatható, ezért a migránsok jelentős része részt vesz rajtuk. Ezt azért is lényeges hangsúlyozni, mert – mint arról később szó lesz – a nyelvtanfolyamok hallgatói képezik az *Integráció egyesületek által* projekt célcsoportját, illetve a bevonás első fázisa is egy nyelvóra keretében zajlik (Mumba et al. 2011).

A szóban forgó projekt nem csupán a meglévő rendszerre épít, de annak hiányosságaira mindenképp rámutat. Egyik interjúalanyunk például nagy problémának tartja, hogy a tanfolyamokon részt vevő bevándorlók egymással és oktatóikkal találkoznak, majd hazamennek a családtagjaikhoz, származási országukból származó ismerőseikhez, barátaikhoz. Így – bár megtanulják a nyelvet, és kulturális ismereteket szereznek – oktatóikon kívül szinte nem találkoznak svéddekkel. A meg-



levő rendszer elégtelenségét mutatja az is, hogy az elvárt két év helyett – több adatközlőnk is hangsúlyozta az adatot – átlagosan 7-8 év, míg egy bevándorló munkába tud állni. Tehát – a jelen fejezet elején feltett kérdésre válaszolva – egyértelműen van helyük az alulról jött kezdeményezéseknek, az állami rendszer – bár folyamatosan fejlődik – bizonyos területeket nem képes lefedni.

## ***Az Integráció egyesületek által szervezeti keretei***

Az általunk tanulmányozott integrációs modell a *Bevezető Program* kiegészítő elemként működik Malmöben 2007-től. Az *Integráció egyesületek által* helyi civil kezdeményezés, melynek célja a bevándorlók integrációjának segítése. A projekt a MIP/MISO szervezeti keretén belül valósult meg. A MIP-modell története 1945-ig nyúlik vissza, amikor Malmö ifjúsági szervezetei egyesültek, hogy nagyobb érdekérvényesítő erővel bírjanak a közösségben. 1975-ben a migráns szervezetek hasonló stratégiát alkalmazva egyesültek, majd 2002-ben a két ernyőszervezet összefogott, létrehozva a MIP-et, amely politikailag és vallási szempontból is független; a malmöi nonprofit tagszervezeteinek érdekeit képviseli. Célja a szervezetek erőforrásainak és működési feltételeinek javítása. Kapcsolatot tart az állami szervekkel, és biztosítja az információáramlást, tájékoztatást az állami és a civil szféra között, valamint a nonprofit szervezetek között is. Szemináriumokat, képzéseket tart arról, hogy milyen módon kell nonprofit szervezetet alapítani és működtetni Svédországban, mi ennek a jogi háttere. Az ehhez szükséges dokumentumokat (alapítóokirat-minta, szerződés-kötés-minta stb.), formanyomtatványokat eljuttatva a szervezetekhez segíti működésüket. A MISO – a sport és atlétikai szervezetek ernyőszervezete – is a MIP-hez hasonló elveken működve jött létre. Az *Integráció egyesületek által* ötletét egy 2003-ban állami felkérésre végzett tudományos kutatás eredményei adták. A kutatást a MIP/MISO végezte együtt a Lund Egyetemmel. Célja az volt, hogy feltérképezzék, mit jelent egy egyesülethez tartozni? Mire jó a tagság, és milyen hasznos tapasztalatokat szerzett az egyesületi tag? Kiderült, hogy sokan az egyesületi kapcsolati tőke révén jutottak munkához, elsősorban fiatalok. Ez adta az ötletet, hogy a funkcionális analfabéta és alacsony iskolai vég-

zettségű menekülteket, akiknek hatványozottan nehéz elsajátítani a svéd nyelvet, továbbá azokat, akiknek nem sikerül kapcsolatot teremteniük svédekkel, mert a *Bevezető Program* résztvevőjeként csak a csoporttársaikkal és a tanárokkal találkozhatnak, egyesületi tagként hatékonyabban lehetne integrálni. A bevándorló gyakorolhatja a nyelvet, és kapcsolatokra is szert tehet.

2008-tól, mivel a MIP/MISO keretén belül az integrációs projekt finanszírozása lezárult, a *Partnership Skåne*<sup>4</sup> egyik alprojektjének a részeként emelték be a programba. A *Partnership Skåne* egy platform, amely összekapcsolja a bevándorlók integrációja területén dolgozó civil szervezeteket és az állami szerveket, illetve segíti az igények feltárását és új projektek generálását. A *Partnership Skåne* egyedülálló, mivel találkozik az állami struktúra a lokális, alulról jövő kezdeményezésekkel. Cél a bevándorló csoportok körében végzett tudományos kutatások által azok jobb megismerése, valamint a helyi igények feltérképezése és ezáltal egy sokkal rugalmasabb integrációs rendszer stabilizálása a Skåne régióban. Modellértékű platform annak bemutatására, hogy hogyan tudnak egy minden elemében az állam által meghatározott integrációs gyakorlatot rugalmasabbá tenni a lokális civil jó ötletek, módszerek. A platform projektjei egyszerre képviselik a bottom-up és a top-down filozófiát. A felülről meghatározott képzési rendszer, amely nem képes felkészíteni a bevándorlókat a svéd társadalom teljes jogú hasznos, aktív tagjává válásra tehát kiegészül civil kezdeményezésekkel, melyeket egy állami intézmény koordinál. Az együttműködésnek köszönhetően új megközelítések és új projektek „vándorolnak be” az állami struktúrákba.

A célcsoport megismerése természetesen nélkülözhetetlen. A *Szomáli Információs és Üzleti Központ* egyik képviselője például elmondta: a szomáli kultúra szóbeliségen alapul, nincs hagyománya az írott szerződéseken alapuló kultúrának. Ezért a svéd, túlbürokratizált rendszerben elveszettnek érzik magukat.

Az előbb említett platformban a civil szféra fő képviselője a *Nätverket Social Ekonomi Skåne* nevű regionális ernyőszervezet. Az állami szféra fő képviselője a

---

<sup>4</sup> Lásd: *Partnership Skåne – Comprehensive and inclusive reception*. Elérhető: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/PSengelskaPDF.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.27.)

megyei közigazgatási hivatal. A projektnek jelenleg a Skåne régió 33 önkormányzatából 11 a tagja. Összesen több mint 40 tagot számlál ez a platform, de vannak nemzetközi partnerei is. A *Partnership Skåne* alprojektjei az alábbiak<sup>5</sup>: ÖIGS (nyelvi felzárkóztató projekt), SHK (szociális és egészségügyi tanácsadók), HIV/STD (szexuális úton terjedő betegségek prevenciója), MILSA (migrációs és egészségügyi platform), SIBC (Szomáli Információs és Üzleti Központ), NAD (Hálózat, aktivitás, részvétel). Az *Integráció egyesületek által* az utolsóként említett projekt része, és 2008-tól 11 önkormányzat tesztelte az integrációs modell alkalmazását. Egyik legfőbb cél a *Partnership Skåne* együttműködésben a kutatásokra alapozott tudás hasznosítása a projekteknél, hatástanulmányok készítése, az alkalmazott módszerek utánkövetése. Mint alább látni fogjuk, az általunk megtekintett jó gyakorlat hiányossága is abban gyökerezik, hogy nincs utánkövetés.

## **Az Integráció egyesületek által módszertana**

A terepkutatás során a *Folkuniversitetet* jóvoltából lehetőségünk nyílt a módszer gyakorlatban való alkalmazásának megtekintésére. A *Folkuniversitetet* felnőtt nyelvi képzéssel foglalkozó szervezet, amelynek öt regionális irodája van Svédországban. Mindegyik egy-egy egyetemen működik pályázati finanszírozásból. Az integrációs modell alapötletét az adta, hogy Malmöben több mint 800 egyesület működik, mindenki megtalálhatja a számára legérdekesebb, legkedvezőbb tevékenységet. Mint már szó esett róla, a bevándorlóknak, elsősorban az újonnan érkezetteknek, kevés lehetőségük van, hogy a svéd nyelvet gyakorolják, svéd nemzetiségűekkel találkozzanak, barátkozzanak, hogy ezáltal többet tudjanak meg a svéd kultúráról, társadalomról. Ismeretlen számukra az egyesületek léte, az általuk biztosított programok, szabadidős tevékenységek. Az integrációs módszernek két célcsoportja van: az újonnan érkezett migránsok, akik részt vesznek az SFI (svéd nyelv migrán-

<sup>5</sup> Lásd: *Partnership Skåne*. Elérhető: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/PartnershipSkaneV7.pdf> (utoljára megtekintve: 2013.08.27.)

soknak) képzésben, és a nonprofit szervezetek és tagjaik. A módszer részint segít integrálódni a bevándorlóknak, részint a többségi társadalom érzékenyítését is szolgálja. A svéd mint idegen nyelv óra keretében a tartalomalapú nyelvtanítás módszerével mutatják be a malmöi egyesületek létezését, a taggá válás módját, előnyeit, egy egyesület működését. Három különböző nyelvi szinten is tanítják ugyanazt a tartalmat, csak különböző mennyiségű szókincset gyakoroltatnak és sajátíttatnak el.

A KER rendszer alapján egy A1-es szintű, tehát kezdő csoportnak tartott órán vettünk részt. Az alábbi szempontok szerint strukturálódott a tartalom:

1. Az alábbi kérdés megbeszélése: Mi egy egyesület? (Nem az otthon, nem az iskola vagy munkahely, hanem a szabadidő eltöltésére alkalmas tér.) Ennek tisztázása azért fontos, mert nem minden bevándorló számára egyértelmű, hogy mi az egyesület. Sok közel-keleti nyelvtanuló számára veszélyt, kötelezettséget, politikai hovatartozást jelent, hiszen a Közel-Kelet autokrata rezsimjei nem tűrik meg a politikai pluralizmust, melynek egyedüli megvalósulási formája a civil szerveződés.
2. Tájékoztató a Svédországban működő egyesületekről és tagjaik számáról. Mintegy 200 ezer egyesület van 31 millió taggal. (Az óra tartója felveti: Hogy lehetséges, hogy 31 millió egyesületi tag van Svédországban, holott a lakosság lélekszáma tíz millió sincs?) A nagy létszámmal azt bizonyítják többek között, hogy az, hogy valaki több egyesületnek is tagja, egy teljesen elfogadott lehetőség a svédek számára.
3. Tájékoztató a malmöi egyesületekről: kb. 800 egyesület működik, van gyerekeknek szóló egyesület, ifjúsági, családi stb. Ezzel az információval azt jelzik, hogy mindenki megtalálja a maga számára legmegfelelőbb időtöltési lehetőséget.
4. Az egyesület jellemzőinek átbeszélése: szabad akaratból lesz tagja az egyén, szabadidő eltöltésére alkalmas, nem ütközik a tanítási vagy a munkaidővel.
5. Az egyesületi tagság pozitívuma: ugyanazon közösség tagjaként kapcsolat-hálóra tehet szert, és svédekkel is megismerkedhet.
6. A szülő szerepének hangsúlyozása az egyesület kiválasztásában. A legtöbb menekült olyan országból származik, amelyben a társadalom meghatározó építőeleme a család, illetve a tágabb közösségi hovatartozás.

7. Ki és hogyan dönti el, hogy melyik egyesület tagja legyen az egyén? Milyen szempontok játszhatnak szerepet a döntés meghozatalában? Ebben a pontban az informátor felvázolja a havi költség összetételét, és érinti egy egyesület működését is. Az egyesület bevételei az önkormányzattól, pályázati pénzekből, szponzorok támogatásaiból és tagdíjakból származnak.
8. A fenti információkat egy rövid reklámfilm követi. Az alábbi tevékenységek jelennek meg: küzdősportként a karate, talajtorna, zumba, varróklub, tánc, bokszt, gördeszka, golyódobálás, mozgássérült-kosárlabdázás, kártya, futball. Úgy próbálták összeállítani a reklámfilmet, hogy mind a muszlim hölgyek megtalálták a nekik való lehetőségeket, mind a nyugatibb típusú kultúrközegből származók.
9. Kiosztanak egy tájékoztató brosúrát és egy kérdőívet. A tájékoztató füzetecske az alábbi nyelvekre van lefordítva: albán, arab, bosnyák/horvát/szerb, angol, perzsa, szomáli. A kérdőív az alábbi információkra kérdez rá: tapasztalatok (a kitöltő személy már aktív tagja egy egyesületnek vagy sem), egyénre vonatkozó információk (név, cím, telefonszám, email-cím, nem, életkor), a gyerekeire vonatkozó információk (életkor, nem, érdeklődési kör). A kérdőív kitöltése okozhat még problémát, mivel például a szomáli bevándorlók bizalmatlanok a papír alapú információhordozással szemben.

Magasabb (A2-es) nyelvi szinten a tartalom kibővül. Az alábbi témák is megjelennek az A1-es szinthez képest:

1. 450 egyesületet kérdeztek meg egy kutatás keretében, hogy mit fontos tudni az egyesületi tagságról? (Fontos, hogy a tagja pontos legyen, hogy hívja a családtagjait is az egyesületben való részvételre, megvannak a költségei stb.) Ezáltal ismerkedhet a bevándorló a svéd szokásrenddel.
2. Hogyan zajlik egy egyesület alapítása, mit kell csinálnia az egyénnek?
3. Milyen költségekből tevődik össze egy egyesület működésének teljes költsége?
4. Szerepjáték az egyesület működésének megértése céljából: például eljátszatnak egy egyesületi közgyűlést.

Az *Integráció egyesületek által* projektben több település is részt vett a Skåne Régióból: Malmö, Helsingborg, Trelleborg, Eslöv, Svalöv-Kävlinge, Bjuv, Landskrona, Anegholm és Lund.

**1. táblázat:** Az *Integráció egyesületek által* programban képzett diákok létszáma

Évszám	SFI-csoportok száma (akik részt vettek a programban)	Diáklétszám (akik részt vettek a programban)	Diáklétszám (akik kapcsolatba léptek egyesületekkel)
2007–2008	nincs adat	1200	300
2009	23	400	50
2010	32	450	61
2011	64	1340	125
2012	16	360	53
<b>Összesen</b>	<b>135</b>	<b>3200</b>	<b>589</b>

Forrás: Az interjúk során a MIP/MISO által a rendelkezésünkre bocsátott statisztikák alapján

Tehát a képzésben részt vevők 18,4 százaléka vette fel a kapcsolatot valamilyen egyesülettel. Miután a résztvevők kifejezik a szándékukat, hogy belépnek egy egyesületbe, a képzést tartó informátor feladata, hogy a bevándorló számára megtalálja a legmegfelelőbb egyesületet, majd odakalauzolja a jelentkezőket az egyesület tevékenységének helyszínére, és tájékoztatást adjon a teendőkről.

Az egyesületi tagság által az egyén fejleszti a csoportban való együttműködési hajlandóságát, képességét, megtapasztalhatja a valahova tartozás élményét, a szolidaritás érzését, toleranciát, szerénységet tanul, önismeretet és mások ismeretét, önállóságot, önfegyelmet, magabiztosságot tanul, továbbá megtanul másokkal kommunikálni, bízni csapattársaiban, alkalmazkodni, kezdeményezni, konfliktusokat megoldani, felelősséget vállalni tetteiért, szervezni, motiválni, tájékoztatni másokat. A projekt további pozitívuma, hogy a legszélesebben tudja megszólítani a bevándorló csoportokat, motiválttá tenni, hogy részt vegyenek valamilyen tevékenységben, hiszen nőknek, férfiaknak, gyerekeknek, felnőtteknek, időseknek, különböző vallású egyéneknek, családoknak egyaránt kínálnak megfelelőt. A képzési csoportoknak heterogén a társadalmi összetétele, gyakorolhatják a svéd nyelvet.

Mivel az egyesületi tagság bővítése igen fontos, a legtöbb egyesület és szervezet kifejezetten érdekelt a bevándorlók bevonásában. A tagok számának növekedése nem csupán presztízsszempontok miatt lényeges, hanem azért is, mert az egyesületi programokon mindig készül jelenléti ív, amely alapján – a résztvevők

számát figyelembe véve – az önkormányzat anyagi támogatásban részesíti a civil szervezetet.

Vannak nagyon alacsony tagdíjú szervezetek, és vannak drágák. A tagdíj az elsődleges részvételi szűrő. A tevékenység bérelt helyszínének a díját tartalmazza, ha az önkormányzat nem tud ingyen helyszínt biztosítani.

Az *Integráció egyesületek által* projekt csak a legálisan Svédországban tartózkodó bevándorlókhoz jut el, de hozzájuk is csekély mértékben. 2009-ben a Skåne régióban 99 736 fő külföldön születettet számláltak, kerekén négyszázan vettek részt a projektben, és 50 fő lett valamilyen egyesület tagja. Bajos a muszlim nők egyesületi taggá válása, mivel engedélyt kell kérniük férjüktől vagy apjuktól. Ők a legnehezebben integrálódó csoport a svéd társadalomban. A kérdőív alapján az informátor társít a bevándorlókhoz egyesületet, tehát a döntés teljesen szubjektív. Az informátor nem nyelvtanár végzettségű, ennek következtében a tájékoztató óra nyelvórai szókincsfejlesztő funkciója háttérbe szorul. Egy informátorral bonyolították le a projektet, de őt nem bízták meg, hogy készítsen egy listát: milyen problémák merültek fel projekt során? És nem utolsó sorban a projekt gyengesége, hogy sajnos nem készült semmilyen utánkövetés azon személyek integrációját illetően, akik tagjai lettek egy-egy egyesületnek. Tehát nincs adatunk arra vonatkozóan, hogy mennyire hatékony, fenntartható módszerről van szó.

## Következtetések

A svéd állam már-már naivnak tetsző, paternalisztikus módon biztosítja a menedékkérők, menekültek számára a jóléti szociális ellátáshoz való hozzáférését: lakhatás biztosítása, juttatások, képzések. Nem mondható a leghatékonyabbnak ez a fenntartott, finanszírozott rendszer, hiszen Malmöben, mint már említettük, átlagosan 7-8 év után tud egy menekült státuszú elhelyezkedni. Mivel a svédek közül is egyre többen válnak munkanélkülivé Malmöben, egyre hátrányosabb pozícióból indul a bevándorló a munkaerőpiacon. Az interjúk alapján kiderült, hogy a két éves képzés nem elég a svéd nyelv elsajátításához, márpedig minden állás betöltéséhez elengedhetetlen a svéd nyelvtudás.

Az állami rendszer legnagyobb hiányossága, hogy bizonyos mértékben mellőzi az integrálni kívánt célcsoport szempontjait. Egy individualisztikus európai cselekvőt feltételez, aki, ha bekerül a szociális ellátó rendszerbe két év leforgása alatt elegendő tudást szerez ahhoz, hogy beilleszkedjen a többségi társadalomba. Erre a problémára adhatnának választ a *Partnership Skåne* (félig-meddig) alulról építkező, de állami aktorok bevonásával megvalósított kezdeményezései, így az általunk vizsgált *Integráció egyesületek által* is. Ezek elsőrendű célja, hogy az állami rendszert kiegészítve a bevándorló csoportok megismerése, problémáinak, igényeinek feltérképezése és ezekhez való alkalmazkodás által hatékonyabban valósuljon meg a migránsok integrációja. Mint bemutattuk, valóban sikereket könyvelhetnek el a projektek. De a hatékonyság mérése és a fenntarthatóság biztosítása továbbra sincs megoldva. Talán más lenne a helyzet, ha a svéd civil szervezetek – civil kurázsival – kisebb mértékben igazodnának az államhoz.

Az *Integráció egyesületek által* „jó gyakorlatának” alkalmazhatósága Magyarországon

A Svédországban már jó gyakorlatnak számító, ám hazánkban még nem alkalmazott módszer magyarországi megvalósítását kívánatosnak és lehetségesnek tartjuk, de szükségesnek látjuk annak átdolgozását a hazai viszonyok figyelembevételével. Szükségesnek tartunk egy előzetes magyarországi kutatást az alábbi témákat illetően: Bevándorló és magyar egyesületi tagok körében mennyire jellemző, hogy az egyesületi kapcsolati tőkéjét fel tudta használni munkahelyszerzésre? Mit jelent számára egyesületi tagnak lenni, melyek a pozitívumai és melyek a negatívumai? Befolyásolta-e a bevándorló magyarnyelv tudásának fejlődését a magyar egyesületi tagokkal való kommunikáció? Nélkülözhetetlen az egyesületek bevándorlókkal kapcsolatos nyitottságának vagy előítéletességének mérése, a legbefogadóbb egyesületek feltérképezése.

Figyelembe veendő, hogy az államilag támogatott svéd egyesületek többnyire profiltizta klubok. Magyarországon ennél komplexebb a helyzet, és nagyobb erőforrásokat igénylő feladat a megfelelő civil szervezetek felkutatása.

Magyarországon jóval kevesebb bevándorló él, mint Svédországban, de az emberek negatívabban ítélik meg a bevándorlást, és erősen idegenkednek a migránsoktól. Emiatt hangsúlyt kell, hogy kapjon a szervezetek előzetes tájékoz-



tatása, továbbá a bevándorlóval kapcsolatba kerülő tagok felkészítése, érzékenyítése.

Svédországban mintegy kétszázezer egyesület működik, Magyarországon harmadannyi. Ennél fogva szükségesnek látjuk a befogadó oldal bővítését hivatalos szervezeti forma nélkül működő klubokkal, és ajánlatos önkéntes lehetőségeket is keresni. Ez utóbbiakról az önkéntes centrumok megfelelő nyilvántartással rendelkeznek.

Az idegen nyelvet beszélők aránya hazánkban jelentősen kisebb, mint Svédországban. Ennek tudatában megfontolandónak tartjuk, hogy a kezdeti kommunikációs nehézségeket áthidalandó, a beilleszkedés első szakaszában egy megfelelő nyelvtudással rendelkező mentor segítse az új közegbe történő integrációt.

## Irodalom

Esping-Andersen, Gösta (1991): *Mi a jóléti állam?* In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (ed.):

A jóléti állam. T-Twins Kiadó, Budapest: 116–132.

European Commission (2011): *Draft European Modules on Migrant Integration*. Elérhető:

[http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_25494\\_793453556.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf) (utoljára megtekintve: 2013.01.30.) A magyar fordítás elérhető: [http://www.iccr.hu/kutatas/EMMI\\_HU\\_final.pdf](http://www.iccr.hu/kutatas/EMMI_HU_final.pdf). (utoljára megtekintve: 2013.07.01.)

Kallas, Kristina – Kaldur, Kristjan (2007): *Integration Policies and Measures: Case Study of Good Practices in Sweden, Denmark and Great Britain*. Institute of Baltic Studies, Tartu.

Ministry of Integration and Gender Equality (2009a): *Fact sheet: Swedish integration policy*.

Elérhető: <http://www.government.se/content/1/c6/13/77/34/5b7683a6.pdf> (utoljára megtekintve: 2013.08.27.)

Ministry of Integration and Gender Equality (2009b): *Fact Sheet: Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden*. Elérhető: <http://www.government.se/content/1/c6/13/77/47/3025f216.pdf> (utoljára megtekintve: 2013.08.27.)

- Mumba, Mutale – Tareq, Hasan – Ugoji, Naboth Chinekwu (2011): *Labor Market Integration Policy Initiatives in Sweden and Canada. A Study Comparison Between Sweden and Canada*. Malmö University, Malmö.
- OECD (2007): *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012): *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden*. OECD Publishing, Paris. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177741-en> (utoljára megtekintve: 2013.08.27.)
- Huddleston, Thomas – Jan Niessen (with Ni Caoimh, Eadaoin and White, Emily) (2011): *Migrant Integration Policy Index III*. British Council, MPG, Brussels.

FALUDI JULIANNA – SCHMIDT ILDIKÓ

## Nyelv és munkaerőpiac

### Bevándorlás és integráció Dániában

---

Tanulmányunk, egy jó példa bemutatásával, arra fókuszál, hogy a politikai szinten megfogalmazott integrációs célok hogyan valósulnak meg a gyakorlatban. Reményeink szerint a dán bevándorlás- és integrációs politika legfontosabb jegyeinek áttekintése az intézményrendszerből a hétköznapi oktatásszervezésig mintaként szolgálhat Magyarországon.

### A tanulmány tárgya és módszere

A dán integrációs politikai szemlélet megértéséhez, azaz a nyelv és munka összefüggéseinek feltárásához az alábbi, átfogó kérdést tettük fel: *Hogyan valósul meg a dán integrációs politika a helyi munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolásával az integrációs képzéseken keresztül?*

Az elérhető szakpolitikák, statisztikai adatok, illetve a központ tevékenységéről előzetesen rendelkezésre álló információkkal felvértezve vágtunk neki a tanulmányútnak, és a következő kérdést tettük fel az integrációs képzés szervezőinek és a képzést igénybe vevőknek:<sup>1</sup> *Hogyan szerveződnek meg az ingyenes nyelvi és munkaerő-piaci tanfolyamok a bevándorlók számára?*

---

<sup>1</sup> 2013. április 22–25. között látogatást tettünk Dániában, Koppenhága közelében Glastrupban a Vestegnens Sprog- og Kompetencecenterben (VSK).

Interjú készítettünk a Vestegnens Sprog- og Kompetencecenter (VSK) igazgatójával, a helyettesével, a munkaerő-piaci képzések felelősével, tanárokkal, tanácsadókkal, a dokumentációs központ vezetőjével, és az önkormányzatok részéről a felügyeleti bizottság tagjával. A célcsoportra vonatkozó interjú- és megfigyelési terveinket<sup>2</sup> a helyszínen el kellett vetnünk, ugyanis *lockout*<sup>3</sup> miatt a tanórák nagy része elmaradt.

## Bevándorlás és integrációs politika

A mai dán bevándorláspolitikát és szigorú belépési feltételeket a 2003-tól hivatalban lévő kisebbségi koalíciós kormány határozta meg. Az egykori, egy jobbközép kormánynak megfelelő koalíció (Dán Liberális Párt és Konzervatív Néppárt) 2009-ig volt hivatalban, a miniszterelnöke ma a NATO főtitkára: Anders Fogh Rasmussen.<sup>4</sup> A kisebbségi kormányt kívülről egy radikálisabb jobboldali párt, a Dán Néppárt támogatta, mely a bevándorláspolitikában meghatározó szerepet játszott. A 2001-ben létrehozott Bevándorlási, Menekültügyi és Integrációs Minisztériumot megszüntették, az itt kezelt ügyeket két tárcára ruházták át: a letelepedéssel, engedélyekkel, állampolgársággal foglalkozó Igazságügyi, illetve a Szociális és Integrációs Minisztériumra. Ennek üzenete egybecseng az ekkor kialakított új bevándorláspolitiká legfontosabb elemével, ami az Európai Gazdasági Térségen kívülről érkezők belépési feltételeinek szigorítása volt. A jobbközép koalíció a szabad piaci elvek szerint működő állam, és a liberális gazdaságpolitika jegyében politizált (Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs 2009).

---

<sup>2</sup> Valódi résztvevői megfigyelésre szerepünknel fogva és az időkorlátok miatt nem volt lehetőségünk.

<sup>3</sup> *Lockout*: A régiókat tömörítő Tanács illetve a Tanárok Szakszervezete közötti tárgyalások eredményeként a Tanács ideiglenesen, a feltételek elfogadásáig megfosztotta állásuktól, azaz szó szerint kizárta (*lockout*) a tanárokat az oktatási intézményekből. Az intézmények kb. egy hónapig nem működtek. A helyzetet később az oktatási tárca jogszabálya oldotta fel. A *lockout* közvetve és közvetlenül a társadalom egészét érintette, illetve az összefogás különböző gesztusaira adott okot. A munkabeszüntetés nem a munkavállalók, hanem a munkaadó részéről történt, mindkét fél indirekt módon jelenik meg a folyamatban.

<sup>4</sup> Anders Fogh Rasmussen a jóléti társadalmi modell kritikusa volt már hatalomra kerülése előtt. 1993-ban jelent meg a *Szociális Államtól a Minimalista Államig* című könyve.

A jelenlegi kormány, mely egy baloldali kormánykoalíció (Szociáldemokrata Párt, Dán Szociálliberális Párt, Szocialista Néppárt), 2011 októberében lépett hivatalba, a kormányfő Helle Thorning-Schmidt. A kormány politikai célkitűzései közt szerepel a szigorú szabályok enyhítése a családegyesítés, a tartózkodási engedély kiadása és a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számára kedvezőbb feltételek kialakítása terén, azonban a bevándorláspolitikai legfontosabb sarokpontjaiban nem várható változás.

## Gazdasági kihívások

A válság Dániát is megrázta, a GDP zuhanása után (-5,8 százalék 2009-ben) azonban 2010 már 1,3 százalékos növekedést mutatott (OECD 2012a). A munkanélküliségi ráta a maga 5 százalék körüli értékével nemzetközi viszonylatban ugyan nem számít kiugrónak, ám a korábbiakhoz képest négyszeresére nőtt, társadalmi problémákat generálva. A foglalkoztatottság relatíve magas (74-75 százalék), de idesorolódnak a rész munka és a távmunka különböző formái is.

## Bevándorlás és integrációs politika, intézményi változások

A nettó bevándorlás 22 400 főt tett ki 2010-ben, amivel 2011-re a bevándorlók aránya 10 százalék volt az 5,6 millió lakosú Dániában. A bevándorláspolitikai sarokpontja az elmúlt másfél évtizedben a társadalmi integráció munkaerő-piaci oldalról való megközelítése. Már az 1999-es (az első) Integrációs Törvény explicit célként fogalmazta meg a bevándorlók munkaerő-piaci integrációját.<sup>5</sup> A külföldi születésűek Dániában elsősorban az egészségügy és a szociális ellátás területén (19,5 százalék), a nagykereskedelemben (14 százalék) és a magas hozzáadott értéket képviselő üzleti szektorban (11,6 százalék) helyezkedtek el 2007-ben (OECD 2009: 73). A migránsok majdnem fele (47 százalék) EU-s tagállamból érkezik elsősorban

<sup>5</sup> Jelenleg a migránsok és nem migránsok egyazon integrációs rendszeren keresztül érik el a munkába lépést segítő szolgáltatásokat.

munkavállalási és tanulási céllal, számuk 2006 és 2011 között megduplázódott. A legfontosabb migrációs trendek közt említendő a felsőoktatásba érkező emelkedő száma (egyharmaduk az USA-ból és Kínából érkezik), illetve az EU-s tagállamokból érkező munkavállalók növekedése, főként Lengyelországból, Romániából és Litvániából (Danish Immigration Service 2012, az előzményekről lásd: Portes – Böröcz 1989, Massey et al. 2005, Dijkstra et al. 2001).

A kedvezőnek mondható trendek ellenére a bevándorlók munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű csoportnak tekintendők, mivel a munkanélküliség kockázata nagyobb a külföldön született férfiak (a munkanélküliség aránya 8,9 százalék) és nők (7,4 százalék) körében, szemben a 4,1 százalék és 2,5 százalékos arányokat mutató dán születésűekkel. A kínálati oldalt tekintve a bevándorlók különböző háttérű csoportjait, szociális jellemzőikből kiindulva, diverzifikálja az ellátási rendszer, hogy az oktatáshoz és a munkához való hozzáférést biztosítsa, mivel ezek a legfontosabb integrációs célok. Olyannyira, hogy a célcsoport tekintetében jelentős változás történt a múlt évtized közepén. Addig az integrációt segítő szolgáltatások a bevándorlók, már hosszabb ideje Dániában tartózkodók és az áttelepített ENSZ "kvóta menekültek" számára volt elérhető, ezt követően azonban a munka világába történő (re)integráció elgondolásával a dán származású vagy migráns háttérű, de már dán állampolgárságot szerzett munkanélküliekre is kiterjesztették a szolgáltatásokat. A célcsoport bővítéséhez az a felismerés vezetett, hogy a munkaerő-piaci hátrányok a nyelvtudás hiányosságából, illetve a kulturális és munkaerő-piaci kompetenciák eltéréséből fakad, és a munkanélküliek jó része azért nem talál munkát, mert nem birtokol olyan általános vagy speciális tudáselemeket, amelyek pótlása megfelelő kurzusokon való részvétellel orvosolható lenne. Vagyis a munkaerőpiacra történő belépéshez, illetve visszalépéshez szükséges esetlegesen hiányzó kompetenciáknak a fejlesztése és megszerzése a fő cél. A bevándorlók esetében egyértelműen az elégséges dán nyelvismerethez jutás áll a középpontban, emellett lép be az egyéb szakmai képességek és az interkulturális kompetencia fejlesztése. A nyelvileg nem akadályozott munkanélküliek esetében két területen segít a bevezetett változtatás: az egyik az írás, olvasás, matematikai készségek elégséges szintre hozása, a másik a kiegészítő szakmai ismeretek biztosítása.

Mindemellett a társadalompolitikai döntések háttérében az a törekvés húzódik meg, hogy a magasan képzetteket, különösen a magas hozzáadott értéket képviselő iparágak területén elhelyezkedőket várják új munkaerőként, így a belépési feltételek szigorúsága vagy éppen könnyítése (a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számára) ehhez (is) igazodik. Az egyre szigorúbb bevándorláspolitika hatását az állampolgárságot megszerzők arányának folyamatos és egyben drasztikus csökkenése plasztikusan illusztrálja: arányuk 7,7 százalékról 0,2 százalékra esett tíz év alatt 2010-re (OECD 2012b).

## Piacorientált szolgáltatások a jóléti ellátások területén

A skandináv országokban elterjedt modellnek megfelelően Dániában 1999-től kezdődően az úgynevezett piaci típusú jóléti szolgáltatások reformja, más néven a menedzsmentreform a közszolgáltató rendszerek átalakítását vitte végbe. A versenykörülményeket a monopóliumok megtörése, az állami, magán, illetve civil szolgáltatók jelenléte biztosítja. A felhasználók résztvevői bevonásának jegyében a legtöbb szektorban lehetővé tették az ellátási, szolgáltatási intézmény szabad választását. Az ellátottak szabad mozgása révén, a piaci intézmények – verseny, ár, alku – kialakításával a jóléti szolgáltatások hatékonyabb működését kívánták elérni. 2007. január 1-jén lépett érvénybe a közigazgatási reform, mely a takarékos és hatékony állam létrehozása jegyében egyrészt harmadára csökkentette az önkormányzatok számát (270-ről 98-ra), másrészt a megyei kompetenciába tartozó feladatokat a minisztériumokhoz, illetve az önkormányzatokhoz rendelte. Például a decentralizáció jegyében az állami finanszírozású iskolák felügyelete az önkormányzatokhoz került. A későbbi intézményrationalizációs folyamatok a közszolgáltató szervezetek átalakítását, továbbá a 2000-es években összevonásokat, szervezetek egymásba olvadását hozták (Green-Pedersen 2002, Greve 2006, Jenei 2006, Henisz et al. 2005).

Az általunk bemutatott jó gyakorlat, a Vestegnens Sprog og Kompetencecenter (VSK) is ezt a helyzetet példázza. A VSK jól modellezi mind a piaci típusú jóléti szolgáltatások működését, mind az önkormányzati és a minisztériumi kompeten-

ciák különválását. A nyelvtanfolyamok kialakítása, tartalma és a különböző képzések bemutatása továbbá az érvényben lévő integrációs politika gyakorlati érvényesülését mutatja be részletesen.

## A Vestegnens Sprog- og Kompetencecenter (VSK)

Hozzávetőlegesen 1500 hallgatójával a másfél évtizedes múltú visszatekintő VSK Dánia egyik legnagyobb nyelviskolája. A mostani struktúrája négy (egy magán és három állami) kisebb nyelviskola egyesítésével jött létre 2009-ben. Az integráció oka a költséghatékonyság és a diverzifikáció: a különböző szintű és típusú tanfolyamok, illetve szolgáltatások megszervezése egyszerűbb és hatékonyabb nagyobb létszám esetén, a szűkebb célcsoportok „merítése” is biztosított ebben az esetben. A központ Glostrupban van, a kastrupi intézmény kisebb kapacitással működik.<sup>6</sup> A központ két éve szerezte meg mostani épületét, korábban szétszórtan, több épületben, a beolvasztott iskolák helyszínein működött. Az új épület a célcsoport, az ingázók számára könnyen elérhető.<sup>7</sup>

## Intézményi ösztönzők, finanszírozási szerkezet

A szolgáltatást nyújtó szereplők ösztönzése érdekében lépcsőzetes finanszírozási rendszer van érvényben. A képzési költség felét a beiskolázáskor fedezi a hallgatóval szerződésben álló önkormányzat a nyelviskola számára. A tandíj második felét a sikeres vizsga letétele után kapja a nyelviskola, amit az önkormányzat végül

<sup>6</sup> A két helyszín eltér szolgáltatásaiban: a központ, Glostrup, kiterjedt könyvtárral rendelkezik az iskolák összeolvadásából örökölt állománnyal, az új épületben az önálló nyelvi fejlődést segítő tanulóközponttal, ahol nyelvtanárok és önkéntesek segítik a felkészülést különösen vizsgák előtt nyelvlaborral, e-learninggel. Kastrup a repülőtér, azaz a potenciális munkahelyek központja közelében van, itt működik például a SAS, a SAS Cargo, és a Transavia Denmark. Szervezeti és működési szempontból a kastrupi dolgozók a glostrupi központtal közös munkacsoportok tagjai. A nagy értekezletek, melyeket évente hatszor szerveznek meg, Glostrupban vannak.

<sup>7</sup> A vasútállomástól hét percnyi sétára van. Ez különösen fontos az ingázók számára, hiszen Koppenhága központjából, a Főpályaudvarról 30 perc alatt elérhető.



az oktatási minisztériumtól visszaigényel. Tehát a képzési költségek felét a minisztérium, másik felét a helyi önkormányzat finanszírozza a vele szerződésben (integrációs szerződés) álló bevándorló számára, indirekt módon. A nyelviskola érdekelt a sikeres vizsgák minél magasabb számának biztosításában és a hallgatóknak a képzésben való benntartásában. A finanszírozási rendszer tehát eredményorientált, azaz az elvárt feladat teljesítésének, jelen esetben számszerűsített eredményességét veszi alapul.

**1. ábra:** Önkormányzati és magánintézmények az ingyenes nyelvképzés piacán



A munkaerő-piaci integráció sikerességét a vizsgát letett hallgatók későbbi elhelyezkedése és a munka világában való hosszú távú érvényesülése mutatná, azonban erre vonatkozóan nincs közvetlen visszacsatolás a nyelviskola felé. Az egyes portfóliók azonban internetes adatbázisban elérhetők a munkaügyi központok, illetve önkormányzatok számára.

Az iskolának önálló költségvetése van, részben önkormányzati forrásokból, részben piaci bevételekből (fizetős tanfolyamok, kihelyezett képzések bevételei, egyéb projektek). A VSK nonprofit formában működik, tehát nem termelhet profitot; az esetleges többlet az önkormányzatokat illeti, vagy fejlesztési célokra forgatandó vissza.

A nyelviskola költségvetését a szerződésben álló nyolc helyi önkormányzat és a nyelviskola egy-egy képviselőjéből álló felügyelő bizottság fogadja el. Ha a költségvetési hiány meghaladja a tíz százalékot, azt az önkormányzatok arányosan fedezhetik. A nagyobb fejlesztésekre vonatkozó döntések (mint például új épület megszerzése és felújítása) előzetes egyeztetések, tárgyalások, illetve a felügyelő bizottság jóváhagyása eredményeként születnek meg. A legnagyobb finanszíro-

zási aránnyal rendelkező és a tulajdonosi jogokat is gyakorló Brøndby-i önkormányzat határozhat a nyelviskola vezetőségének leváltásáról, amennyiben nem megfelelő teljesítményt nyújt az iskola. A felügyelő bizottság évente kétszer ül össze. A képzések árait rögzítő szerződéseket évente felülvizsgálják.

Az önkormányzatok által finanszírozott képzések minden integrációs szerződést kötött bevándorló és arra jogosult dán állampolgár számára ingyenesen elérhetők. Az intézményrendszerbe iktatott pénzügyi ösztönzők a szolgáltatásokat igénybevevők szintjén nem jelennek meg, ezek bevándorlási státusztól, foglalkoztatottságtól, jövedelemtől, szociális háttértől függetlenül a jóléti állam modelljét követve egyenlő módon elérhetők. Tekintve, hogy a tanfolyamokat látogatók nagy része angol nyelven végezhető állás betöltésére érkezett, és csak átmeneti időt tölt Dániában, zömüknek csak akkor fűződik közvetlen érdeke a záróvizsgák letételéhez, ha ez feltétele a következő szintre lépésnek. A hallgatók e csoportjának nyelvtanulási tervei a hétköznapi nyelvhasználatnál magasabb szintet nem céloznak meg. Mivel a nyelviskola a tanfolyami díjak második felét a sikeres vizsgák után kapja meg, ez szükségképpen nehézséget okoz. Erre válaszul felmerül a gondolat, hogy a pénzügyi ösztönzőknek a felhasználók szintjén való megjelenítése, azaz a tanfolyami költségekhez való akár kismértékű hozzájárulás esetlegesen növelné a tanfolyamon való részvételt, illetve csökkentené a lemorzsolódást. Ez azonban a finanszírozási rendszer néminemű átszabását hozná.

A nyelviskola az ingyenes, azaz eredményorientáltan finanszírozott, tehát kockázatos szolgáltatások mellett egyéb erőforrások bevonásával jut bevételhez: a piacon értékesített tanfolyamokat – amelyek nagy része vállalatokhoz kihelyezett általános és szaknyelvi kurzus – a munkaerő-piaci felzárkózást segítő önkormányzati együttműködéssel megvalósított projektekben való részvétellel egészíti ki. Mindezek megvalósításához a VSK kiterjedt hálózattal rendelkezik, közel háromszáz helyi munkaadóval, vállalkozóval állnak kapcsolatban. A munkaerő-piaci kompetenciákat finomhangoló program a vállalatokhoz való kihelyezést is végzi. Az álláskezesők az alapvető dán és egyéb szükséges ismeretek megszerzése után szakmai gyakorlaton vesznek részt mentorálás mellett. Speciális program a hátrányos helyzetű, munkaerő-piaci tapasztalattal nem rendelkező bevándorló nők segítése (*Job Ready*), illetve a betegség miatt távolmaradók munkába való visszavezetése (*Co-*

*ming back to Work*).<sup>8</sup> Elsősorban az álláskereséshez szükséges képességeket fejlesztik a munkaadók és a célcsoportok igényeit figyelembe véve.

A VSK kiterjedt kapcsolati hálóját és intézményi beágyazottságát jól mutatja a Koppenhágai Egyetemmel közös együttműködésük, amelynek keretében a bevándorlóknak az egészségügyi ellátórendszer használatából fakadó nehézségeit vizsgálják, illetve speciális egészségmegőrzési képzéseket, szolgáltatásokat nyújtanak számukra (*SULIM projekt*).

## A képzés minőségének mérése

Az önkormányzatok a magán és állami intézmények közül választhatnak, azonban a nyelvoktatási piac versenyfeltételeit leginkább az ár határozza meg. A jelenlegi szabályozás és ellenőrzés csupán részben alkalmas a szolgáltatások minőségi színvonalának biztosítására. A felügyelő bizottság monitorozza a nyelviskola tevékenységét, valójában azonban nincs direkt kontroll a szolgáltatások minősége felett, a pénzt automatikusan utalják a sikeresen letett nyelvvizsgák után.

Háromévente a legnagyobb szerződő önkormányzat, Brøndby jelentést küld az oktatási minisztériumnak a nyelviskola teljesítményéről, aminek nincsenek köztöltött formai követelményei, így a pár oldalas összefoglalótól a sokoldalú tanulmányig terjedhet. A mennyiségi mutató, tehát a sikeresen vizsgát tett hallgatók száma mellett, a szolgáltatások minőségére egyetlen visszajelzés áll rendelkezésre: a két-évente lefolytatott hallgatói elégedettségvizsgálat, amely a Brøndby-i önkormányzat megrendelésére készül a szolgáltatást igénybe vevők körében.

A szolgáltatások minőségének összehasonlító mérését most dolgozzák ki, és ebben a VSK partnere az integrációs képzések standardizálására alkalmas kritériumrendszer kidolgozását végző európai konzorciumnak, az Aduqua projektnek.

Az ingyenes képzést nyújtó állami vagy magánnyelviskolákat a hallgatók szabadon választják lakhelyüktől, illetve az integrációs szerződést aláíró önkormányzat helyétől függetlenül. A nyelviskola érdekelt a minőség összehasonlító mérését

<sup>8</sup> Bővebben erről itt olvasható: <http://www.vestegnenssprogcenter.dk/en/courses-fvu> (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)

lehetővé tevő rendszer kidolgozásában. Ezt többek közt az indokolja, hogy a szerződésben rögzített tanfolyami árak tárgyalása során ne csak a mennyiségi szempontokat lehessen érvényesíteni (kapacitás, a sikeres vizsgázók száma). Az ártárgyalások során a partnerek stratégiai döntést hoznak a másik fél alkupozíciójának ismeretében. Aszimmetrikus alkupozícióban az önkormányzat a képzések árának leszorítására képes. Ebben a helyzetben a nyelviskola a tanfolyamot kevesebb órászámmal szervezi meg, nagyobb csoportmérettel, illetve kizárólag a sikeres vizsgát megcélzó tréningezési technikák alkalmazásával. A tanfolyami árak kialakításának további fontos eleme a tanárok emelkedő bére, illetve a versenytársak árainak figyelembevétele.

## A VSK szervezeti felépítése, működése

Hierarchikusan felépített szervezetről van szó, de a szervezeti munkamegosztás és az alapvető hétköznapi működést érintő döntési mechanizmusok a legalsó szinteken, a vertikálisan szerveződő csoportokon belül működnek. A nyelvközpont 85 tanára 12 csoportba szerveződve dönt saját beosztásáról, szabadságáról, munkamódszeréről. A csoportokon belül nincs vezető, a döntéshozatal kimenetelét a csoportdinamika határozza meg. Évente egyszer van alkalom – egyfajta karácsonyi kívánságként – annak jelzésére, ha valaki bármilyen oknál fogva áthelyezést szeretne kérni egy másik csoportba. A csoportos döntéshozatal 2002 óta működik, addig egy vezető viselte minden döntésért a felelősséget.

A VSK szervezeti értékei, a kölcsönös tisztelet, a nyitottság, a szakmaiság és az elkötelezettség folyamatos (újra)értelmezés tárgyát képezik az egyes értekezleteken, és újabb jelentéssel gazdagodnak. Az állandó önreflexió biztosítja a szervezeti és környezeti változásokra adott dinamikus reakciót. Mind az integrációs képzések, mind a szervezeti munkaszervezés fontos eleme az önrendelkezés erősítésének (empowerment), az aktív cselekvéshez, döntéshozatalhoz szükséges készségek és tudás elsajátításának. Fontos szabály, hogy a segítségnyújtás, a más helyett való cselekvés helyett az aktor – a hallgató vagy az alkalmazott – önálló cselekvésre való felkészítését jelenti.

A pedagógiai csoportot a két intézményvezető – köztük az igazgatóhelyettes – és négy tanár, összesen hat fő alkotja. Ez egyfajta szakmai, koordinációs testület, amely eldönti, hogy milyen irányú kompetenciafejlesztő képzésekre van szükség, és kooperációs módszertani segítséget is nyújt a csoportban való munkaszervezéshez.<sup>9</sup> Tekintve, hogy a 12 tanári csoportból összesen négy tanár tagja a pedagógiai csoportnak, a tanárok széles körű reprezentációja, illetve a pedagógiai csoport döntéseinek érvényesítése az egyes tanári csoportokban nincs teljes mértékben biztosítva. Az egyes tanári csoportok az egyes szintekhez, azon belül modulokhoz vannak rendelve, azonban az információáramlás nehézsége a csoportok között divergáló szakmai irányvonalakat eredményez. A hallgató az egyes szinteken átlépve jószerivel másik iskolában találhatja magát. Ez a koordinációs dilemma a szervezet mérete miatt alakult ki.

## **Az integrációs program a gyakorlatban: a kompetenciaalapú csoportba sorolástól az iskolapadig**

Az integrációs program az 1999-es integrációs törvény óta minden 18 évet betöltött EGT-n kívülről érkező bevándorló számára elérhető.<sup>10</sup> A programban való részvétel kötelező, az egyes elemek mélységét, az elérendő célokat az önkormányzatokkal megkötött egyéni integrációs szerződések keretében határozzák meg. Az integrációs program célja az egyes bevándorlóknak a munkaerőpiacra vagy a (felső)oktatásba való bekerülése. A bevándorlók szociális juttatásokra is jogosultak, azonban ezek nem érhetik el az állampolgárok számára folyósított összegek mértékét, azok 50-70 százalékára jogosultak. Ezt az intézkedést azért vezették be, hogy a munkába lépést ösztönözzék, ugyanakkor az újonnan érkezők társadalmi-gazdasági szempontból amúgy is érzékeny csoportja körében ezáltal növekszik a szegénység kockázata. Ha az integrációs szerződésben rögzített terv

<sup>9</sup> A tanárok képzése egyénileg, a kompetenciák alapján dől el. Lehetőség van módszertani egyetemi kurzusok látogatására (ha 2-3 fő esetén), illetve kihelyezett képzéseket is szerveznek. A képzési igényeket az évi értékelések során, egyéni elbeszélgetés alapján mérik fel.

<sup>10</sup> Korábban a családtagok nem számítottak célcsoportnak.

nem teljesül, a szociális juttatás akár 30 százalékkal is csökkenhet (Liebig, 2007: 25–27).

Az alábbiakban az integrációs folyamat részletes leírása következik. A program tartalma: interkulturális bevezető kurzusok, ingyenes nyelvtanfolyam és munkaerő-piaci program (szakmaspecifikus, illetve munkaerő-piaci tréningek, tanácsadás, munkaerő-közvetítés).

Az interkulturális bevezető kurzusokra vonatkozó új szabályozás alapján 2014. január 1-től megszűnik ez a szolgáltatás. 2013 derekán jelentették be a döntést, indokul a pénzügyi takarékossgot nevezték meg. Az európai jóléti államok integrációs politikájában az utóbbi évtizedben egyre több hasonlóságot találunk (Joppke 2007). Dánia – több más európai országgal együtt – a Hollandiában alkalmazott modell (kötelező interkulturális bevezető kurzusok) nyomán alakította ki saját rendszerét, és talán most némiképp módosítani kívánja az interkulturális ismeretek oktatásával kapcsolatos álláspontját. A másik szempont, hogy az oktatás hatékonyságának figyelembevételével akarja kialakítani az interkulturális bevezető kurzusokat, vagyis a nyelvtanítás folyamata során a nyelven keresztül felépíteni az országgépet, nem pedig előadások formájában – az információátadás befogadói szempontból legkevésbé hatékony módján.

A 2013 decemberéig fennálló rendszerben a nyelvtanfolyamok és a szakmai kompetenciát fejlesztő kurzusok mellett nagy hangsúlyt kapnak az interkulturális bevezető kurzusok. A jóléti társadalom intézményrendszere és működési elvei, a demokratikus értékek bemutatása mellett a munkahelyi kultúra, a dán oktatási rendszer, dán történelem és földrajz, a dán társadalmi működés, azon belül a konvenciók, szokások a mindennapok szintjén, a dán művészet és kultúra kap helyet a tanfolyamon. A csoportok kialakítása során az anyagi szempontokat figyelembe véve a lehető legtöbb diákot sorolnak be – átlagosan 30 fő –, akik ugyanakkor meglehetősen alacsony nyelvi szinten állnak. A nyelvi akadályok kiküszöbölésére, a minél pontosabb megértés érdekében a tanfolyamot angolul, illetve a bevándorlók anyanyelvére fordítva hallgathatják a résztvevők.

Az integrációs program keretében a munkaügyi központok fogadják a bevándorlókat, akik álláskeresőként jelennek itt meg. A munkaügyi központ elvégzi az ügyfelek besorolását a munkaerő-piaci kompetenciáik, illetve belépési készségeik szerint.

Három kategória van: Az elsőben az álláskereső készen áll arra, hogy a munkaerőpiacra lépjen. A másodikban támogatásra van szüksége, hogy a munkaerőpiacra lépjen, ebben az esetben nyelvi és szakmaspecifikus tanfolyamokat biztosítanak számára. A harmadikban nem áll készen/akadályoztatva van a munkaerőpiacra való belépésben. Ez mentális vagy fizikai hátrány lehet.

A három kategóriából az bevándorlók az esetek többségében a második kategóriába esnek, azaz a munkaerőpiacra való belépést nyelvi hátrány akadályozza. A besorolás és felmérés alapján a mentor irányítása mellett elkészül az egyéni álláskeresési terv. Az ingyenes nyelvi és munkaerő-piaci kompetenciákat fejlesztő tanfolyamra egyénileg jelentkezik a hallgató az általa választott nyelviskolában.

A nyelvi centrumban kulcsfontosságú szereplők az oktatási tanácsadók, akik a beiratkozók teljes körű szintfelmérését hajtják végre. A tanácsadók a kurzus oktatóitól függetlenül segítik a diákokat nyelvtanulásuk során. Feladatuk a jelentkezők megfelelő csoportba való sorolása, a diákok monitorozása, az óralátogatás, a modulvizsgákon nyújtott teljesítmény alapján a lemorzsolódók, illetve sokat hiányzók visszavezetése a csoportba személyes megkereséssel, találkozókkal, tanácsadással. Ezen túl ők szervezik meg a tanfolyami szintek közti átjárást, az egyes diákok igényeinek, kompetenciáinak, fejlődési ütemének összeegyeztetését, továbbá ők látogatják és támogatják a munkaerő-piaci tréningre kihelyezett diákokat (a mentorálás mint programelem fontos szerepet játszik a dán integrációs politikában). A fentiek alapján kiemelkedő szerepük van a sikeres vizsgázás feltételeinek megteremtésében.

A leendő diák egy előre egyeztetett időpontban találkozik az oktatási tanácsadóval. A találkozó alkalmával a tanácsadó, a leendő diák és többnyire a beiratkozó hozzátartozója van jelen. Szükség esetén igénybe vehető tolmács segítsége, vagy olyan tanácsadó vezeti a szintfelmérést, aki beszél a beiratkozó anyanyelvén. A tapasztalatok egyébként azt mutatják, hogy ritkán van szükség tolmácsra, mivel az érdeklődő diákok általában egy korábban már a VSK-ban tanult ismerősükkel érkeznek, vagy beszélnek már annyira dánul, hogy egyedül is képesek ügyeik intézésére. A szintfelmérés során egy nyelvi, oktatási és szakmai anamnézist vesznek fel, a legmegfelelőbb nyelvi és szakképzési tanfolyam típus, illetve azok kombinációjának megtalálása érdekében.

A nyelvi képzés alapját a már meglévő és a majd megszerzendő kompetenciák összhangba állítása adja. A már meglévő, vagyis bemeneti kompetencia a következőkből épül fel: iskolázottság, vagyis az egyén oktatási háttere, a már esetlegesen meglévő dán nyelvtudás és a kognitív kompetenciák fejlettsége.

Az iskolázottság egyéni bevallás alapján történik általános, illetve középiskolai és egyetemi képzésben való részvétel alapján. Mindezt években, időtartamban kifejezve az egymástól eltérő oktatási rendszerek nehezen összehasonlítható elnevezései okán: 1-6 évig, 7-8 évig, 9-10 évig, 11 évig vagy annál hosszabb ideig. Az egyetemi, illetve annak megfelelő további képzési formák külön szerepelnek a rendszerben szintén időtartam alapján: 1-3 évig, 3-5 évig és ennél hosszabb ideig. Az ebből származó információk lehetővé teszik következtetések levonását az anyanyelvi kompetenciákat illetően, jelesül az írás-olvasás-számolás, és az absztraháló képesség szintjének meghatározását.

A tanulmányi idő ilyen formán való kalkulálása és *bemeneti szintként* való felhasználása lehetővé teszi, hogy a tanfolyam megkezdése előtt a kognitív kompetenciákra következtessen a szintfelmérést végző. Ugyanakkor szükség van egy közvetlenebben a kognitív műveltség szintjét vizsgáló eljárásra. Ez az idegennyelv-ismeretre vonatkozó készségeken keresztül határozható meg; közvetlenül, ha vannak már korábban megszerzett dán nyelvi ismeretek, és közvetve, ha nincs ugyan dán nyelvtudás, de van egyéb idegennyelv-tudás. Abban az esetben, ha nincs idegennyelv-ismeret, valószínűsíthető, hogy a nyelvtanulás során nagy nehézségek lesznek.

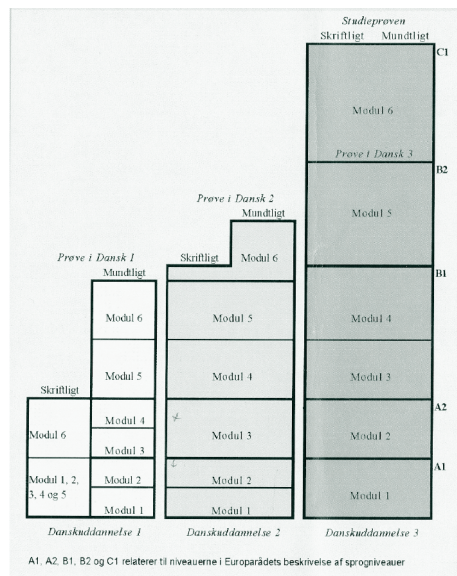
Ezen a ponton tehát összekapcsolódik az *aktuális nyelvtudás* és az *általános kognitív kompetenciák* mérése. A kettő között szoros belső kapcsolódás van, így a nyelvi performancián keresztül kirajzolódik a gondolkodás műveltségének fejlettségi szintje is. A dán nyelvtudás mérésének egy magas szinten elaborált változatát alkalmazzák a szintfelméréskor. A kommunikatív kompetencia kidolgozottságának feltérképezése áll a középpontban. A nyelv primer percepcióját veszi alapul, ahol a hangzó nyelvből kiindulva fokozatosan tér át az írott nyelvre a hang-betű differenciálással. Ezen a szinten még elhanyagolható a nyelvi tartalom ismeretének jelentősége, tehát általánosságban a latin betűs ábécé betűivel kezdve a dán nyelv sajátos betűire kifuttatva, majd ezt kombinálva a hang-hang és betű-betű



különbségtétellel. Ezt követi a *pragmatikai alapismeretek* mérése, amihez kapcsolódnak már a *szemantikai ismeretek* a lexikán keresztül vizsgálva azt. Majd a *grammatikai komponens* is belép a mérésbe, szövegekbe ágyazva; a grammatikai ismeretek meglétének mélysége és pontos szintje a kontextus és a grammatika összekapcsolásával rajzolódik ki.

A bementi szintfelmérés során összeállt kép alapján döntenek arról, hogy lassú, közepes vagy gyors haladású tanfolyamba sorolják a jelentkezőt. A három tanfolyamtípus között kevés átjárási lehetőség van, lévén, hogy egységnyi idő alatt más szintet ugranak meg a kurzus résztvevői.

A felnőtt idegenek dán nyelvtanfolyamairól szóló törvény<sup>11</sup> alapján három nyelvtanfolyam-típus érhető el: a Dán 1, a Dán 2 és a Dán 3. Az egyes típusok további 6 modulra vannak bontva (2. ábra). Mindhárom kurzus kezdő szintről indul, azonban a szintfelmérés alapján magasabb modulokba is lehetőség van bekapcsolódni. A nyelvi szinteken túl tehát az egyes nyelvtanfolyam-típusok között az alapvető különbséget a bemeneti kompetenciák minősége adja, amely egyúttal meghatározza azt is, hogy hova fut ki a kurzus, mi az elvárható kimeneti szint, továbbá hogy milyen munkaerő-piaci pozíció várható el az egyes tanfolyamok után. Az egyes szintekhez különböző jogi státusz megszerzése is kapcsolódik, erről majd később.



**2. ábra:** Munkaerő-piaci pozíció és nyelvi kompetenciák összefüggése

<sup>11</sup> Act No. 375 of 28 May 2003 on Danish courses for adult aliens. Elérhető: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=999](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=999) (Utoljára megtekintve: 2013.08.29.)

A Dán 1 tanfolyam esetében a bemenetnél a résztvevők anyanyelvükön írástudatlanok, illetve 1-6 évig jártak iskolába, vagy nem tanulták a latin ábécét. Kimenetként KER<sup>12</sup> szintek alapján az írásbeli kompetencia A2, a szóbeli kompetencia B1 szintre ér el. A két kompetencia szintje közötti nagy eltérésből látszik, hogy itt elsősorban a szóbeliségre fókuszálnak. A tanfolyamtípus célcsoportjából kiindulva jól látható, hogy az írásbeliség elsajátítására irányuló két modulban gyakorlatilag alfabetizálás történik. Az anyanyelvükön írástudatlanok, vagy a latin ábécét nem ismerők és az anyanyelvükön rövid ideig igénybe vett oktatás miatt kialakult funkcionális analfabéta tanulók célzottan a dán ábécét és azon keresztül az írás-olvasás műveltségét sajátítják el. Emellett az olvasás és írás terén egyszerű felépített-szerű szövegek, a mindennapi életben előforduló instrukciók értelmezése, űrlapok és formanyomtatványok értő kitöltése az elsődleges cél. Másodlagosan megjelenik a nyelv szerkezetének olyan szintű megértése, amely lehetővé teszi a tanfolyamon kívüli ismeretek beépülését a már meglévő ismeretek közé. Ehhez szükséges a kurzus során az alapszintű metanyelvi tudatosság (Lórik 2006) megszerzése, mint például a szófajok, a prepozíciók rendszere, az igeragozás, az igeidőrendszerek megértése. Természetes módon ez a dán nyelvi ismeretek beépülésén keresztül történik, viszont fontos az erre vonatkozó belső nyelvi reflexiók kialakulása, ami egyértelműen vezet a kognitív műveltség (Nelson 1996) magasabb szintűvé válásához is. A rendszerszerűség ezen a ponton jól érzékelhető, ha összehasonlítás kedvéért példának vesszük a Dán 2 és 3 tanfolyami struktúrát, ahol a metanyelvi gondolkodás már bemeneti elvárásként jelenik meg. A végső, vagyis a munkaerő-piaci esélyek szintjét nézve a kompetenciák alapján betanított munkaerőként, szakképesítést nem igénylő egyszerű munkakörök betöltése a cél.

A Dán 2 kurzus esetében a bemeneti szint 8-10 év iskolázottság (ez jelenti az anyanyelven írás és olvasás képességét is), és kiegészítésként a latin ábécé minimális szintű ismerete. Kimenetként az írásbeliség B1 szintű, a szóbeliség pe-

---

<sup>12</sup> A Közös Európai Referenciakeret (KER) közös alapot teremt az Európai Unión belül a nyelvekről való gondolkodáshoz. Célja, hogy áthidalja azokat a kommunikációs korlátokat az élő nyelvek oktatásában dolgozó szakemberek között, amelyek az egyes országokra jellemző különböző oktatási rendszerekből fakadnak. A referenciaszintek leírására egy hat széles skálájú szintet tartalmazó keretszolgálat, ami három típusú nyelvhasználót ad (Council of Europe 2001: 26–29). Így az A szintbe tartoznak az alapszintű, a B szintbe az önálló, a C szintbe a mesterfokú nyelvhasználók.

dig B1+ szintű (vagyis B1 és B2 szint közötti) megléte a cél. Az alapvető különbség a Dán 1 és Dán 2 kurzus kimeneti szintje között tehát az, hogy az írásbeliség sokkal hangsúlyosabbá válik a Dán 2 csoportoknál, mivel majdnem egy szintet kell elérnie a szóbeli kompetenciákkal. Ennek magyarázata egyértelműen következik a bemeneti iskolázottsági faktorról, vagyis számolni lehet azzal, hogy a Dán 2 kurzuson részt vevők esetében az anyanyelvű nyelvhasználat során is hangsúlyosabb az írásbeli kommunikáció, valamint az írásbeli információk megszerzésére való törekvés. A munkaerőpiac ezzel a nyelvtudással már lényegesen több lehetőséggel szolgál, mivel az alany szakképzésbe vonható. Birtokolja azokat a kompetenciákat, amelyek segítségével rugalmasan képes alkalmazkodni a munka világában fellépő, számára akár újszerű kihívásokhoz is.

A Dán 3 tanfolyamnál bemeneti szintelvárás legalább 12 év iskolai háttér, vagy felsőoktatásban eltöltött évek, valamint az életkortól függően felsőoktatásban megszerzett diploma. Ez a tanulmányi háttér feltételez az anyanyelv mellett idegennyelv-tudást, vele együtt a latin ábécé ismeretét, ami előrevetíti a dán nyelv relatív gyors megtanulását. A tanuló nagy valószínűséggel rendelkezik olyan tanulási stratégiákkal, amelyeket sikeresen tud alkalmazni idegen nyelvi környezetben is. Nem idegen tőle az osztálytermi közeg, könnyen eligazodik a tananyagok és egyéb tanulást segítő eszközök terén, amilyen például az e-learning, a nyelvi laboratórium. Fel tudja mérni tudását, saját maga számára képes fejlesztési tervet készíteni, illetve önállóan tudja követni és végrehajtani a tanárai által javasolt feladatokat. A kimeneti szintet vizsgálva nem válik el egymástól a szóbeli és az írásbeli kompetencia szintje, mindkettő kimenete B2 szintű. Az ötödik modul után következik a Dán 3 vizsga. Ennek letételével a munkaerőpiacon jó eséllyel indul a szakképzett, illetve a korábbi szakmájához, szakterületéhez közel álló állások elnyerésében.

A Dán 3 vizsgát követi a tanfolyam hatodik modulja, amelyen olyan tanulók vesznek részt, akik a dán felsőoktatásba kívánnak belépni. Itt az önálló tanulás kerül a középpontba, az órákon kívül naponta többórás egyéni munkát kell elvégezni, amelynek középpontjában a passzív tudás bővítése áll. A hatodik modul végén C1 szintű vizsga a követelmény. Ez tényleges felsőfokú nyelvtudást feltételez, megszerzője produktívan képes valamennyi kommunikációs stratégia alkalmazására mind szóban, mind írásban.

## A jogi státusz elnyerésének feltételei a vizsgák és a tananyagok tükrében

A dán vizsga- és tananyagrendszer alapvetően meghatározza a jogi státusz elnyerésének folyamatát, tehát elsődlegesen szűrőként fogható fel a bevándorló bemeneti kompetenciáin keresztül. Vagyis a bemeneti kompetenciák alapvetően determinálják az elérhető legmagasabb jogi státuszt, ugyanis a különféle jogi státuszok elnyerése nyelvtudáshoz kötöttek. Az egyes nyelvtanfolyam típusok bemeneti és kimeneti elvárásai mentén jól kirajzolódik a kép, hogy milyen típusú bevándorlók esetén milyen jogi státuszt ajánl fel a dán bevándorlási rendszer.

A dán nyelvoktatási rendszerben a bemeneti tulajdonságok alapján bekerült résztvevők performanciáját az oktatás folyamán végig szigorú teszteléssel ellenőrzi, amelynek célja, hogy az egyes tanfolyami modulok kimeneti eredményei alapján világos képet kapjanak arról, hogy a tanuló készen áll-e a következő modul megkezdésére, ismeretei elegendőek-e a következő szint kihívásainak teljesítéséhez. Mindegyik modulteszt és tanfolyamzáró vizsga anyaga szorosan kapcsolódik a tankönyvekben tanult nyelvi anyaghoz, a készségek méréséhez kapcsolódó módszerek és a feladat típusok egy az egyben vannak jelen a tananyagban. A gyakorlófeladatok a modern kommunikációs nyelvoktatás módszertanának megfelelően jól szimulálják a mindennapi kommunikációs szituációkat, egyben fel is készítik a nyelvtanulókat ezen helyzetek sikeres kezelésére. Mindhárom tanfolyam típuson – Dán 1, 2, 3 – a modulok végén kötelező a modulteszt letétele, majd a hatodik modul után a Dán 1 tanfolyam esetén a Dán 1 vizsga, a Dán 2 kurzus végén a Dán 2 vizsga. A Dán 3 tanfolyam ötödik modulja után következik a Dán 3 vizsga, a hatodik, opcionális modul után pedig a Dán egyetemi felvételi vizsga.

A különböző jogi státuszok megszerzéséhez szükséges nyelvtudás elérését tehát a folyamatos tesztelés és a záróvizsga szavatolja. Ennek értelmében a Dán 1 vizsga sikeres letétele a letelepedési engedély megszerzését hozza státusz szintű kimenetként, ami azt jelenti, hogy a vizsgázó befejezte integrációjának nyelvi vonatkozású képzési részét, tehát a letelepedési engedélyen túl más státuszra nem válhat jogosulttá az ingyenes képzési kereten belül.

A családgyegetítés keretében történő bevándorláshoz indulás előtti intézkedés-

ként (pre-departure measure) A2 szintű nyelvtudás elsajátítása szükséges a 24. életév betöltésén túl. Ha az érkezés pillanatában a meghatározott nyelvtudás nem áll rendelkezésre, akkor hat hónap alatt egy nagyobb összeg befizetése mellett le kell tenni az A2 szintű modultesztet, ami után a befizetett összeg felét visszakapja a vizsgázó családja. Újabb három hónap elteltével pedig a B1 szintű nyelvtudásról kell tanúbizonytságot tenni – ez megfelel a letelepedési engedély megszerzéséhez szükséges Dán 1 vizsga szintjének –, ami után a befizetett összeg másik felét is visszautalják a bevándorló családjának.

Érdekesen alakul a két nyelvvizsga szűrőként történő alkalmazása. Az állampolgársági vizsga a Dán 3 vizsga (B2 szint) letétele után lehetséges, negyven kérdésből 32 helyes válasz esetén sikeres az eredmény. Ugyanakkor a felkészítő tananyagban a negyven kérdésből 35-re található meg a válasz. A fennmaradó öt kérdés tehát a szűrő kérdés, amely túlmutat az enciklopédikus, a könyvből megtanulható tudáson. Az interjú során arra nem érkezett válasz – egy sejtelmes mosolyon kívül –, hogy pontosan milyen kérdés ez a fennmaradó öt.

A másik sajátos vizsga a vallási vezetők vizsgája, ami alapvető A1 szintű nyelvtudást igényel, illetve a vizsgázó vallási vezetőként való regisztrációját eredményezi. Érdekes kimenete a tíz éve bevezetett nyelvvizsgának, hogy az elmúlt években kizárólag amerikai misszionáriusok tették le, holott eredetileg muszlim vallási vezetőknek dolgozták ki. Mára feltehetőleg a már Dániában élő muszlim közösség tagjai közül kerülnek ki a vallási vezetők, így a vizsgához kötött külső ellenőrizhetőségük kicsúszott a hatóságok kezéből.

## Összegzés

A mai dán integrációs politika legfontosabb elemeit két fontos terület, a bevándorláspolitika – a belépési feltételek szigorítása –, és a közszolgáltatások piaci típusú változtatásainak eredményei határozzák meg. Ez elsősorban a célcsoport összetételét érintette – azaz az EGT-n kívülről érkezők drasztikus csökkenése, amelyhez hozzájárult a többszörös EU-bővítés is –, melyet a jelenlegi szolgáltatásszervezés még nem követ teljes mértékben.

Az intézményi mechanizmusok a következőkben foglalhatók össze. Egyrészt a bemeneti oldalon az önkormányzatok és a munkaügyi központok diverzifikálják a kínálati oldalon megjelenő ügyfeleket, akik fogyasztókként a piacon kiválasztott szolgáltatóhoz kerülnek. Itt további kompetencia szerinti diverzifikáció alapján jutnak el a munkaerő-piaci keresleti oldalhoz, avagy közelítenek a keresleti oldal által reprezentált igényekhez. Másrészt a minél szélesebb célcsoportot és igényeket lefedő szolgáltatások (költség)hatékony megszervezéséhez az erőforrások centralizációja szükséges. Harmadrészt a szolgáltatást nyújtó szervezet hierarchikusan épül fel, de a döntéshozatali mechanizmusok a legalsóbb szintekre delegálódnak. A hierarchia alsó szintjein szerveződő szakmai csoportok horizontálisan rendeződnek el, ami az elköteleződést, és hosszútávon a minőségi szolgáltatást erősíti, azonban bizonyos méret felett szervezeti koordinációs problémákat vet fel.

A dán integrációs képzési modell magyarországi adaptálhatóságát illetően a következő kérdések merülnek fel: mitől lett a jelen tanulmányban ismertetett példa jó gyakorlat, és mely elemei ültethetők át egy esetleges hazai modellbe?

A célcsoportok pontos beazonosítása és pontos ismerete elengedhetetlenül fontos. Elsősorban azért, mert a célcsoportok diverzifikált igényeinek felismerése célzott képzések kialakítását, és ezáltal a sikeresebb vizsgázást, egyúttal a bekerülési költség racionális kihasználását segíti elő. A célcsoportok összetétele az évek során folyamatosan változik, ennek megfelelően korrekciókra, változtatásokra van szükség. Különbséget kell tenni a munkavállalók, a családegyesítési célból érkezetek, valamint a humanitárius okokból befogadottak (menekültek) közt.

Magyarországon a menekültek számára szervezett szolgáltatások nem azonosak a tanulmányunkban bemutatott, bevándorlók számára kialakított szolgáltatásokkal. A dán rendszer beemeli ugyan a menekülteket a tágabb célcsoportba, azonban külön, speciális mentális és pszichés állapotfelmérésnek veti alá őket a traumatizáltság fokának felmérése érdekében, abból az axiómából kiindulva, hogy minden menekült valamilyen szinten traumatizált. Ez meghatározza a speciális ellátás szükségességét számukra.

A szolgáltatások piaci jellegű megszervezése a megfelelő intézményi ösztönzők beépítésével lehetséges csak. Mind az önkormányzat, mind a képzőintézmények, mind a munkaügyi központok – anyagilag is – érdekeltek az integrációs

célok megvalósításában, a képzések megszervezésén, tendereztetésén, a diákok sikeres vizsgázásán, illetve munkába való lépésén keresztül.

A tapasztalatok alapján sikeresnek mondható a mentorálás, tanácsadás mind a munkába való (vissza)vezetés, mind a tanfolyamok terén az esetleges zökkenők áthidalása, konfliktusok megelőzése érdekében.

A szolgáltatások minőségének összehasonlító mérésére, illetve az integrációs képzések standardizálására alkalmas kritériumrendszer kidolgozása, illetve a jelenleg futó nemzetközi projektbe való bekapcsolódás nagyban módosítja az oktatás minőségét. Mégpedig oly módon, hogy a tender során nem csupán az ár határozza meg a kiválasztott iskolát, minden egyéb szempontot negligálva.

A dán integrációs modell hangsúlyosan a diverzifikálásra épül. A bemutatott nyelvoktatási modell a költséghatékonyság elveit követve meghatározza az egyénre fordítható támogatott képzési lehetőségeket. Az egyéni készségek és képességek dinamikus fejlődését támogató integrációs képzési formák az állami rendszeren kívül szerveződnek meg, például civil kezdeményezések formájában.

## Kitekintés

További kutatás tárgyát képezheti annak vizsgálata, hogy valóban fogyasztóként jelennek-e meg a célcsoportok az ingyenes nyelvtanfolyamok piacán. Ennek egyik dimenziója a szolgáltatások kiválasztásának mechanizmusa, azaz hogy a szolgáltatást igénybe vevők pontosan milyen módon kerülnek az adott nyelviskolába. Előzetesen elmondható, hogy a nyelviskolába sokszor annak közelsége, tehát földrajzi elérhetősége, ismertsége miatt, avagy az egyes bevándorló közösségek kapcsolathálójuk felhasználásán keresztül érkeznek a hallgatók. Tehát a fogyasztói döntés ebben az esetben nem a megszokott piaci preferenciák (például ár-minőség) mentén történik. A célcsoport diverzifikáltsága továbbá a nyelviskola kiválasztásának módját is befolyásolja, vagyis a döntési stratégia feltételezhetően markánsan eltérő. Másik dimenzió a különböző nyelviskolák minőségi összehasonlítása. A jelenleg kidolgozás alatt álló kritériumrendszer a nyelviskolák piaci szerkezetének átalakulását vonhatja maga után. Végezetül a képzések ingyenességének felül-

vizsgálata, azaz a jóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés szociális paraméterek alapján való diverzifikálása a nyelviskola által nyújtott széles spektrumú szolgáltatásokra való hatását érdemes vizsgálat tárgyává tenni.

## Irodalom

- Council of Europe (2001): *A Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Dijkstra, Steven – Geuijen, Karin – De Ruijter, Arie (2001): Multiculturalism and Social Integration in Europe, *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 1: 55–83.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002): New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance*, Vol. 15, No. 2: 271–294.
- Greve, Carsten (2006): Public Management Reform in Denmark. *Public Management Review*, Vol. 8, No. 1: 161–169.
- Danish Immigration Service (2012): *Statistical Overview – Migration and Asylum 2011*. Elérhető: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/0BF1EFD8-53EF-49F2-858A-518A0F48ABB7/0/extract\\_statistical\\_overview\\_migration\\_asylum\\_2011.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/0BF1EFD8-53EF-49F2-858A-518A0F48ABB7/0/extract_statistical_overview_migration_asylum_2011.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- Jenei György (2006): Közintézményi Reformok szemléleti háttere és fejlődési pályája az ezredfordulón. *Köz-Gazdaság*, Vol. 1, No. 1: 81–95.
- Joppke, Christian (2007): Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics* Vol. 30, No. 1: 1–22.
- Lőrík József (2006): A gyermeki fonológiai tudatosság megismeréséről. *Beszédgyógyítás* Vol. 17, No. 2: 32–60.
- Liebig, Thomas (2007): *The Labor Market Integration of Immigrants in Denmark*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 50. Elérhető: <http://www.oecd.org/els/38195773.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)



- Massey, Douglas S. – Arango, Joaquin – Hugo, Graeme – Kouaouci, Ali – Pellegrino, Adela – Taylor, J. Edward (2005): *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium*, Oxford University Press, Oxford.
- Nelson, Katherine (1996): *Language in cognitive development*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2009): *Nine Focus Areas. Integration*. Elérhető: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B3D6D658-B4D2-4879-B63B-D61B58CB2131/0/Integration\\_2009\\_UK\\_web.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B3D6D658-B4D2-4879-B63B-D61B58CB2131/0/Integration_2009_UK_web.pdf) (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- OECD (2009): *International Migration Outlook SOPEMI 2009. Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012a): *Economic Surveys: Denmark*. Elérhető: <http://www.oecd.org/eco/49447668.pdf> (Utoljára megtekintve: 2013.08.28.)
- OECD (2012b): *International Migration Outlook 2012*. OECD Publishing, Paris.
- Portes, A – Böröcz J. (1989): Contemporary Immigration. Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation, *International Migration Review*, Vol. 23 No. 3: 606–630.
- Henisz, Witold J. – Zelner, Bennet A. – Guillén, Mauro F. (2005): The World-Wide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform 1977-1999. *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 6: 871–897.

# Állampolgári, nyelvi és kulturális képzés Belgiumban

---

## Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben a hivatalosan többnyelvű Belga Királyság – szövetségi politikai berendezkedésével és nyelvi-kulturális választóvonalakkal szabdaltnak, különböző szinteken megvalósuló kormányzásával, igazgatásával és öngazgatásával – a nyugat-európai jóléti állam sajátos változatát jelenítette meg. A XIX. században a katolicizmus által összefogott terület kései kolonialista hatalommá vált, majd az afrikai gyarmatok függetlenedése után, a második világháborút követően bő két évtizeddel kezdődtek azok a folyamatok, amelyek Belgiumot az Európán kívüli bevándorlók számára a kontinens egyik célországává tették. A jóléti állam klasszikus, szolidaritásközpontú premisszái, az 1970-es évek elejéig tartó gazdasági növekedés és a bővülő foglalkoztatás – beleértve a főként török és marokkói vendégmunkások Belgiumba érkezését –, jól megfértek egymás mellett, hiszen az előbbi az utóbbiból építkezett. Azonban az 1970-es évek elején kezdődő recesszió és a munka szerepének fokozatos átalakulása megbontotta ezt az egyensúlyt. Ez a kontextus természetesen más országokban is megfigyelhető volt, és ennek a ténynek a társadalom ontológiájával foglalkozó szakemberek – például Offe – hangot is adtak. „A jóléti állam és a gazdasági növekedés a kölcsönös támogatás jótékony együttesében fonódik össze. Az európai integráció ezt a – gyakran a szociálpolitika és gazdaságpolitika „egységeként” értelmezett – összefonódást szakította szét: a nemzeti költségvetési, monetáris és kereskedelmi politika nem képes többé a gazdasági növekedés befolyásolására a Közös Piac nyitott gazdaságaiban,

ugyanakkor a szociálpolitika alakítása továbbra is nemzeti szinten maradt” (Offe 2006: 39).

Az itt említett problémakezelési technika elégtelenné válásával, illetve a társadalom kialakuló strukturális válságával párhuzamosan indult el az Európai Unió fokozatos kiépülése, illetve az integráció folyamatainak tudatosabb tervezése. A társadalomkutatók körében egyre inkább elfogadottá vált a társadalmi problémák megoldásának nemzetállami kereteken kívüli keresése, a magasabb szerveződési szintek által kínált esélyek és elvárások megfogalmazása (például Favell 1999). Kezdetben ezek a „korai” meglátások nem gyakoroltak jelentős hatást az egyes országok bevándorlási politikájára, azaz a szakterület (ön)fejlődése a belső társadalmi kontextusok függvényeként alakult.

Belgium flamand területén ez az önfejlődés azt jelentette, hogy a bevándorlók-kal kapcsolatos szemléletmódot az individuumok közötti egyenlőség elve és a társadalmi jóléthez való hozzájárulás esélyeinek megteremtése határozta meg. Ebből közvetlenül deriválható az újonnan érkezettek képzésével és átképzésével kapcsolatos akciók és erőfeszítések sora. Az így kialakított stratégia azt is jelenti, hogy – a 2001. szeptember 11. utáni világban – az állampolgári képzésen keresztüli integrációs fordulat „egy átfogóan liberális, bizonyos esetekben egyszerre liberalizáló/felszabadító keretben történik” (Joppke 2010: 68). Az állampolgári képzésen keresztüli integráció modellje a bevándorlót új társadalmának viselkedési kódexével felszerelve és önfenntartásra nevelve a végső beilleszkedés ígéretét a megtanulandó normák sikeres elsajátításának függvényeként határozza meg (Joppke 2009). Miközben még látható az egyes országok bevándorlási politikájának sajátos fejlődési trendje, megfigyelhető fokozatos konvergenciájuk is (Joppke 2007).

Összegezve az elmondottakat, Belgiumot a 20. század elején viszonylag alacsony mértékű bevándorlás jellemezte, így migrációs szempontból nem számított jelentős területnek, az utóbbi néhány évtizedben viszont az ország migrációs célponttá vált. Az így kialakult nyelvi, kulturális, vallási sokszínűség kérdésének megoldására nagy feladatot ró a mindenkori kormányzatra az eleve többnyelvű és több nemzetiséget magába foglaló országban. Korábban az önkéntesség elvén működő, mára már bizonyos területeken – elsősorban a Flamand régióban – kötelezővé vált integrációs tanfolyamok is ezen feladat kezelésének egyik módját je-

lentik/jelenthetik. Dolgozatunk abba nyújt betekintést, hogy helyi szinten milyen migrációs folyamatok játszódtak és játszódnak le, valamint hogyan valósul meg a bevándorlók társadalmi beilleszkedését célzó, bizonyos bevándorló csoportok számára kötelező *Inburgering* programegyüttes<sup>1</sup> és az azt kiegészítő tevékenységek rendszere egy flamand városban, Gentben. Annak eldöntéséhez, hogy ezek a kurzusok valóban a bevándorlók integrációját szolgálják-e saját identitásuk megőrzése mellett, vagy esetleg egy társadalmi asszimilációs program részét képezik, ismerni kell kialakulásuk és működésük hátterét. A rendelkezésre álló közvetlen információk a szerzők néhány napos belgiumi tanulmányútjának időtartamára és helyszíneire korlátozódnak.

## Migráció és integráció Belgiumban

A második világháború utóhatásaként kialakult munkaerőhiány erős munkaerőpiaci migrációt indukált Belgiumban. A gazdasági körülmények kedveztek a foglalkoztatás nagyarányú növelésének, s ezt a belga kormány – több nyugat-európai államhoz hasonlóan – külföldi vendégmunkások betelepítésével oldotta meg. Az 1960-as években számos, a munkavállalási engedélyek megszerzését könnyítő, kétoldalú megállapodás jött létre Belgium, valamint több észak-afrikai állam, illetve Törökország között. Ennek a viszonylag laza bevándorlási politikának az 1973-as olajválság és az azt követő gazdasági recesszió vetett véget. A belga kormány 1974-ben szüntette be aktív munkaerő-migrációs programját. Ez a lépés ugyan némileg csökkentette az addig tapasztalt nagyarányú bevándorlás mértékét, de jelentősen nem volt képes változtatni rajta. A migráció mozgatórugójává ettől kezdve a családgyejesítést célzó és a menekültstátusz iránti kérelmek váltak. Új jelenségként a napjainkra kialakuló és erősödő tendencia következtében a rendezetlen jogi helyzetű bevándorlók is egyre nagyobb csoportot képeznek Belgium területén. Mindezek mellett az ország az Európai Unió tagjaként, valamint az uniós

---

<sup>1</sup> Az *Inburgering* projekt honlapja elérhető: <http://www.inburgering.be/inburgering/> (Utoljára megtekintve 2013.08.30.)

intézmények egyik fontos székhelyeként számos EU-s munkavállalónak is új otthonává vált. Következésképpen Belgium lakosságának immár több mint tizedét (1. táblázat) ma már betelepült, migráns lakosok alkotják.

**1. táblázat:** A lakosság megoszlása származásiország-csoportok szerint (2011)

	belga	EU-27	egyéb	Össz migráns populáció	Össz lakosság
Belgium	9 832 010 (89,78 %)	746 972 (6,82 %)	372 284 (3,40 %)	1 119 256 (10,22 %)	10 951 266 (100 %)
Brüsszel régió	766 744 (68,52 %)	221 482 (19,79 %)	130 862 (11,69 %)	352 344 (31,48 %)	1 119 088 (100 %)
Flandria	5 878 652 (93,21 %)	268 848 (4,26 %)	159 138 (2,52 %)	427 986 (6,78 %)	6 306 638 (100 %)
Vallónia	3 186 614 (90,39 %)	256 642 (7,28 %)	82 284 (2,33 %)	338 926 (9,61 %)	3 525 540 (100 %)

Forrás: (Petrovic 2012)

A fent vázolt folyamatok ellenére Belgium meglehetősen későn kezdett bele a migrációval és az ehhez esetlegesen kapcsolódó állampolgárság megszerzésével, valamint az érintettek integrációjával kapcsolatos jogi és intézményrendszeri háttér kialakításába. Az első jelentősebb erőfeszítést az 1980-as években az egységes bevándorlási törvény megalkotása jelentette, amelynek egyik fontos lépése volt a menekültügyet és migrációt együttesen kezelő *Menekültügyi és Migrációs Államtitkárság* létrehozása. Az 1984-ben bevezetett, majd többször módosított állampolgársági törvény a migránsok számára meglehetősen leegyszerűsítette a belga állampolgárság megszerzését, és ezzel jelentősen növelte a betelepült lakosok létszámát. A nevezett jogszabály – az országban tartózkodás feltételén kívül – semmilyen hivatalos beilleszkedési követelményt nem támasztott az állampolgársági kérvényt benyújtani kívánókkal szemben, így például nyelvtudás, releváns társadalmi ismeretek, vagy a gazdasági életben való részvétel hiányában is megoldható volt a honosítás. Ezt a meglehetősen visszás helyzetet hivatott feloldani a 2013. január 1-jével bevezetett új állampolgársági törvény, amely már minimumfeltételeket fogalmaz meg a kérelmezőkkel szemben (például nyelvismeret, gazdasági részvétel).

Belgium sajátos föderalista államrendszere a migráció és integráció területén is megmutatkozik. Míg a bevándorlási politika kialakítása a szövetségi kormány hatáskörébe tartozik, addig az integrációs tevékenységek szabályozása a régiók – Flandria, Vallónia és Brüsszel feladata. Az ily módon leosztott politikai szerepek ellenére a szövetségi kormány alapvetéseket fogalmazott meg az integrációval kapcsolatban (Gryp et al. 2009):

- ott, ahol azt a társadalmi berendezkedés szükségessé teszi, a bevándorlók asszimilációjára kell törekedni;
- támogatni kell azokat a megoldásokat, amelyek a befogadó társadalom alapelveihez történő alkalmazkodást segítik;
- minden egyéb területen a kulturális sokszínűség tiszteletben tartására kell törekedni.

Az irányelvek tetten érhetők a régiók és tartományaik integrációs elképzeléseiben, ahogy azt a bemutatandó genti példán is látni fogjuk. A régiók egymástól való viszonylagos függetlensége azonban lehetővé teszi, hogy belső politikai döntéseik során történelmi és helyi viszonyokra támaszkodva, ugyanabban a kérdésben igencsak eltérő eredményre jussanak. Bár a szövetségi rendszerben a régiók szabadsága sok előnnyel jár, bizonyos esetekben szükség lehet egyértelmű központi szabályozásra is. Különösen igaz ez – az országba irányuló nagyarányú migrációt figyelembe véve – a jelenleg igencsak széttagolt integrációs rendszerre, amely a migrációs kérdéskörhöz kapcsolódva napjainkra egyre inkább nemzeti, sőt az Európai Unió tagjaként nemzetközi jogi szabályozásra tartana igényt. A korábban említett új szövetségi állampolgársági törvény is a bevándorlók integrációját érintő régiós szabályozási rendszerek konvergenciája felé hathat a jövőben.

## A legújabb migrációs trendek Gentben

Az 1960-as évektől török vendégmunkások érkeztek a negyedmillió lakosú kelet-flandriai város hagyományos iparágaiba, főként a textilipar, a vegyipar és a húsipar területén foglalkoztatták őket. A törököket hamarosan észak-afrikaiak, jellemzően

marokkóiak követték. A külvárosi negyedekben összpontosuló textilipari kerületek még mindig a XIX. századi neveiken, de már a XX. és XXI. század migránsainak és családjaiknak adnak otthont. Sokáig a törökök uralták a statisztikák vezető helyét, a *Kom-Pas Gent* által gyűjtött adatok szerint azonban az elmúlt pár évben fokozatosan megjelentek Gentben az EU határain belülről származó migránsok. Az újonnan érkezettek összetétele – főként a bolgár, szlovák és lengyel migránsoknak köszönhetően – jelentősen megváltozott (2. táblázat).

**2. táblázat:** A Gentbe újonnan érkezettek száma országokénti megoszlásban, (top 10, 2008–2012)

Származási ország		Regisztráltak száma				
		2008	2009	2010	2011	2012
1	Bulgária	695	772	980	739	820
2	Lengyelország	181	157	175	185	278
3	Hollandia	179	175	176	239	278
4	Törökország	281	290	291	249	169
5	Spanyolország	41	37	46	178	142
6	Olaszország	39	45	46	85	88
7	Franciaország	31	33	41	77	80
8	Portugália	26	41	43	58	68
9	Szlovák Köztársaság	39	56	217	186	68
10	Ghána	68	57	54	77	65

Forrás: a Kom-Pas Gent által vezetett statisztikák alapján saját összeállítás

A genti szakértők kiemelték, hogy a bolgárok közül sokan a török anyanyelvű kisebbségből érkeztek, így könnyebben beilleszkedtek a genti török közösségekbe. Ez utóbbiak viszont az általuk irányított vállalkozások révén hamarabb munkalehetőségekhez juttathatták a később érkezőket. A bolgár anyanyelvűek azonban a *Kom-Pas* működésében is változásokat hoztak, mivel – a magas létszámokból adódóan – bolgár nyelven beszélő kollégákat kellett felvenniük. A szakértők azt is elmondták, hogy az új bevándorló csoport érkezésének hatására a városi önkormányzat megváltoztatta a szociális juttatásokhoz való hozzáférés szabályait. A vál-

tozásig a városban regisztrált uniós állampolgárok a következő napon már jogosultak voltak különböző szociális segélyekhez való hozzáférésre, azonban az új szabályok értelmében mindez csak a regisztrációt követő harmadik hónap után válik lehetővé.

## **A Kom-Pas Gent szervezet tevékenységei<sup>2</sup>**

Az *Inburgering* integrációs programot is kivitelező *Kom-Pas Gent* szervezet küldetésének tekinti, hogy a programjainak résztvevőivel együttműködve egy olyan nyílt és szolidáris társadalomért dolgozzon, amelyben mindenki pozitívan kezeli a sokszínűséget. Ennek érdekében megadja a bevándorlóknak azt a lehetőséget, hogy tisztességes életet építsenek fel Gentben. Ezt a lehetőséget a szervezet olyan interaktív folyamatként látja, amely négy központi összetevővel jellemezhető, az alábbiakkal:

1. olyan minőségi integrációs programot ajánl az újonnan érkezőknek, amely megfelel a flamand törvényeknek;
2. hozzájárul egy olyan platform megteremtéséhez, amely biztosítja, hogy az integráció kétirányú folyamat legyen – mind a helyi lakosság, mind az újonnan érkezettek bevonásával;
3. társadalmilag felelős módon végzi tevékenységeit;
4. tiszteletteljesen bánik minden hozzá fordulóval, és segít megtalálni a válaszokat kérdéseire.

Ezen irányelvek összhangban állnak az előző fejezetben említett, szövetségi kormány által megfogalmazott alapvetésekkel, valamint a 2009-ben a flamand parlament által elfogadott integrációs célkitűzésekkel, amelyek a bevándorlók társadalmi folyamatokban történő bevonását, valamint a békés együttélés megvalósítását tűzte ki célul. Az integrációval foglalkozó szakértők véleménye szerint a már flamand kormányzati szintről standardizáltan elindított, a bevándorlók szélesebb ré-

---

<sup>2</sup> A fejezetben ismertetett információk a Kom-Pas Gent szervezetnél tett látogatás alkalmával készített szakértői interjúkból származnak. A szervezet honlapja elérhető: <http://www.kompasgent.be/> (utoljára megtekintve: 2013.08.27.)



tegét integrálni kívánó folyamatok a későbbiekben az állampolgárság megszerzésének feltételeként is szóba jöhetnek. Természetesen ez a vallon régióval való együttműködést is feltételezne, azonban ennek lehetséges formáiról, potenciális konkrét célkitűzésekről, és az időzítésről genti utunk során nem tudtak számunkra információval szolgálni a helyi szakértők.

A *Kom-Pas*-nál jelenleg összesen ötvenen dolgoznak, akik közül nyolcan a társadalmi orientációs kurzusok állandó tanárai; tizennégyen szociális munkások – sokan közülük migrációs háttérrel rendelkeznek; öten a kiskorúak iskolai/óvodai elhelyezésével, karriertanácsadással, diplomaelsimítéssel és a bevándorlók társadalmi részvételének növelésével foglalkoznak. A menedzsment öt főből áll.

A szervezet jogelődje 1992-ben kezdte meg működését, eleinte önkéntes alapon, holland nyelvórák tartásával 15 török bevándorló számára, a *Project Nieuwkomers* keretében. Ekkor jelent meg az igény a bevándorlók részéről egyfajta társadalmi orientációt szolgáló foglalkozás kialakítására. 1995-ben kezdődött a társadalmi orientációs és nyelvi kurzusok képzettségi szint szerinti felosztása, így különórák indultak az alacsonyan és a magasan képzettek számára. Ezzel egy időben kezdődött el az együttműködés felnőttképzési intézményekkel. 1996-ban alakult meg az első, török nőkből álló társadalmi orientációs és holland nyelvi csoport. Gent városa 1997-ben vette át a projekt finanszírozását, megtartva az abban dolgozó szakembereket, és elkezdte kiterjeszteni azt. A projektről szóló első szakpolitikai tanulmány is ebben az időben készült el, amely máshol is alkalmazható modellként írta le az újonnan érkezettek által elérhető szolgáltatást. A brüsszeli központi kormányzat nagyra értékelte a Gentben kifejlesztett gyakorlatokat, így a projekt a flamand régió szintjén a később megvalósuló integrációs szakpolitika előfutárának tekinthető. A *Kom-Pas Gent* 1998-ban vette fel mai nevét és alakult meg városi szolgáltató szervként a jelenlegi formájában.

2000-től kibővültek a lehetőségek – egyre több nyelven váltak elérhetővé a társadalmi orientációs kurzusok. Szociális munkásokat alkalmazva létrehozták a személyes tanácsadást nyújtó szolgáltatást, ugyanakkor bevezették egy olyan informatikai rendszer használatát, amely adekvát módon segítette a résztvevőkről rendelkezésre álló információk összesítését, illetve egyéni fejlődésük követését.

2002-ig az alkalmazottak a tanári és szociális munkási feladatokat egyaránt ellátták, azonban ekkor kezdődött el a szerepek felosztása, a munkakörök differenciálása. Ebben az évben indult el a társadalmi részvételt erősítő tevékenységek bevezetése is. Nyolc *welcome office* felállításával 2004-re régiószerte kiépült a flamand integrációs rendszer. 2005-ben vált a *Kom-Pas* civil szervezetté, és ekkor került a holland nyelvoktatási feladatokat ellátó genti *Holland Nyelvház* a szervezet épületébe. 2008-ban módosították a flamand integrációs szabályozásokat és törvénybe fektették a tanfolyamokat nem látogatók megbírságolásának lehetőségét. 2009-re fejlesztették ki azt a standardizált kooperatív tanulási módszertant, amelyet a társadalmi orientációs foglalkozásokon alkalmaznak. Ekkortól vált szorosabbá a munkaügyi és szociális szervekkel való együttműködés is (a flamand munkaügyi szolgálat genti irodája a *Kom-Pas* épületével szemben található).

A szervezet integrációs programjai kezdetekben uniós finanszírozású projektek keretében valósultak meg, napjainkban a működéshez szükséges pénzügyi háttér jelentős részét a flamand kormány, illetve Gent városa biztosítja.

## **Inburgering projekt, Gent**

A flamand kormány 2003-ban fektette le a ma már egész Flandria-szerte, illetve a Brüsszel régióban futó *Inburgering* projekt alapjait. Célul tűzték ki egy olyan demokratikus társadalom megalkotását, amely aktív társadalmi részvétellel a bevándorlóknak is biztosítja az integrációhoz szükséges alapvető lehetőségeket, jogokat és kötelezettségeket. Maga az „inburgering” szó – amely a 2008-as rendeletmódosítás során született –, a polgárrá válás folyamatára utal, és amely során a migránsok a számukra létrehozott integrációs program keretében ismerkedhetnek meg az őket befogadó társadalom nyelvével, kultúrájával, szabályaival és működésével, egyéniségük és kulturális identitásuk csorbulása nélkül. Megfigyeléseink során arra a megállapításra jutottunk, hogy a Gentben megvalósuló program a multikulturális és az asszimilációs modell között helyezkedik el félúton, mindkét megközelítésből építkezve igyekszik a Belgiumon kívülről érkezők beilleszkedését elősegíteni.

A kialakított integrációs modell két részből áll. Az első szakasz a következő elemeket tartalmazza (Flemish Government 2010):

- társadalmi orientációs program;
- alapszintű flamand nyelvtanfolyam;
- pályaorientációs program;
- személyes tanácsadás.

Az első szakaszra történő regisztrációt, és a hozzá kapcsolódó tanfolyamokon való részvétel lehetőségét nyolc, úgynevezett *welcome office* biztosítja Flandriában, valamint Brüsszelben (Antwerpen, Menchele, Sint-Jans-Molenbeek, Gent, Hasselt, Brüsszel, Kessel-Lo, Rumbeke-Roeselare). A jelentkezés során az irodák a migráns személyiségének, családi állapotának, munkájának, tanulmányi előmenetelének figyelembe vételével személyre szabott, saját célokat is tartalmazó integrációs programot és szerződést dolgoznak ki. A jelentkező az integrációs szerződés aláírásával kötelezettséget vállal, hogy az órák minimum 80 százalékán részt vesz; a sikeres teljesítést bizonyítvánnyal ismerik el. A végzést igazoló dokumentum megszerzése nincs záróvizsga letételéhez kötve, feltétele csupán az órákon történő jelenlét. A bizonyítvány birtokában lehetősége van az integrációs modell második szakaszába lépni, amivel a továbbtanulás esélyét biztosíthatja (például további holland nyelvórák nyelviskolákban, szakmai továbbképzés felnőttképzési intézményekben, egyéni igények szerint). A program második felének lebonyolítása már nem az integrációs irodák hatáskörébe tartozik. A projekt elsődleges célcsoportját kötelező jelleggel azok a 18. életévüket betöltött, EU-n kívüli migránsok alkotják, akik 12 hónapnál nem régebben regisztráltatták magukat Flandriában, vagy akik valamely – a flamand hatóság által elismert – vallási csoport vezetői. E csoportoknak kötelező a projektben való részvétel, ennek figyelmen kívül hagyása 50-5000 euró értékű büntetést, illetve a szociális juttatások megvonását vonhatja maga után. A szankció alkalmazására eddig ritkán került sor. Önkéntes alapon a huzamosabb ideje Belgiumban tartózkodó betelepülők, valamint EU-s állampolgárok is részt vehetnek a tanfolyamokon. Mind a büntetések kiszabásának csekély, mind pedig az önkéntes jelentkezések magas aránya azt mutatja, hogy a program igen kedvelt a betelepülők körében.

Az *Inburgering* projekt első szakaszának egyik legfontosabb elemét a társadalmi orientációs program alkotja. A program oktatási segédanyagát – amely végző soron a flamand kormány beleegyezésével került elfogadásra –, a mindennapi élethez szükséges alapvető információk figyelembevételével állították össze az integráció kérdésében jártas szakemberek. Ennek megfelelően a kurzus keretében feldolgozandó témák között szerepel többek között Belgium történelme, jelenlegi politikai helyzete, a helyi oktatási, egészségügyi és biztosítási rendszer felépítése és működése vagy akár a szelektív hulladékgyűjtés gyakorlata és jelentősége is. Nagy hangsúlyt vetnek a flamand társadalom értékeinek átadására is. A tananyagot 11 témakörbe sorolták a szakemberek, melyből a foglalkozások során a csoportok először a 6 alaptémát járják körül (kötelezően meghatározott témák), ezt követően az oktató a csoport tagjainak bevonásával határozza meg a további feldolgozandó témaköröket. Ebben a folyamatban a kurzus kezdetén lefektetett saját célok orientálják a csoportokat. A kurzusok több nyelven elérhetők az érdeklődők számára, illetve kisebb nyelvi csoportok esetén tolmács alkalmazására van lehetőség: jelenleg holland, francia, angol, török, arab, bolgár, spanyol és lengyel nyelven érhetők el közvetlenül a társadalmi orientációs kurzusok; tibeti, kínai, urdu, hindu, pastu és szomáli nyelveken tolmácsok segítségével. A nyelvismereten kívül a csoportok kialakításánál a tanulmányi előmenetelt és előképzettséget is figyelembe veszik a koordinátorok, annak érdekében, hogy mindenki a saját szintjének megfelelő oktatásban részesüljön. Az így kialakított kis létszámú, multikulturális csoportokban a 60 órás oktatás interaktív módon – a tanár és a diákok kooperációjával – zajlik, amelynek célja elsősorban a képességfejlesztés és nem az ismeretgyűjtés. Az oktatáshoz külön módszertant dolgoztak ki (*kooperatív tanulás multikulturális csoportokban*), amely a CLIMODIEK nevet kapta. A módszer szerint a tanulók nem passzív résztvevői a tanulási folyamatnak, hanem a tanárral és társaikkal folytatott folyamatos kommunikáció, interakció révén fejlődnek. A kooperatív tanulás során a résztvevők a tananyagon kívül fontos attitűdöket is elsajátítanak – nyitottság, empátia, felelősségvállalás, önzetlenség, jó kommunikáció, szervezőkészség, tolerancia –, amelyek egy bevándorló számára különösen fontosak egy új társadalomba történő beilleszkedés során. A tanárokhöz és a velük szoros együttműködésben dolgozó koordinátorokhoz (szociális munkásokhoz) érkező visszajelzések

alapján a migránsok szinte kivétel nélkül hasznosnak és szükségesnek ítélték meg az orientációs kurzuson tanultakat. Megfigyelésünk szerint az itt szerzett tudás nem csak megfelelő alapot biztosít a bevándorlók számára a mindennapi életben való boldoguláshoz, társadalomba való beilleszkedéshez, hanem utat mutat a jövőbeni tudásfejlesztés lehetőségei felé, ezzel is támogatva őket saját egyéniségük, érdeklődési körük kibontakoztatásában.

Fontos pillér az integrációs programban a flamand nyelv elsajátítását támogató alapfokú nyelvi kurzusok indítása, amelynek lebonyolítása a *Holland Nyelvházak* feladata. A tanulók besorolásánál ez esetben is figyelembe veszik a tanulási képességeket és ennek megfelelően nagyjából egységes csoportokat indítanak. Az alapfokú nyelvi képzés 240 órát vesz igénybe, amely során a tanulók elsajátítják a legszükségesebb nyelvtani szabályokat és szóincset. A résztvevők az integrációs kurzus nyelvi képzését is többnyire pozitívan értékelik, felismerve annak jelentőségét, hogy egy idegen társadalomba történő beilleszkedéshez a nyelv elsajátítása elengedhetetlen folyamat, amelynek segítségével újabb lehetőségek nyílnak meg előttük választott hazájukban. Erről tanúskodott az általunk megkérdezett résztvevők pozitív véleménye is, akik a sikeres munkakereséshez vezető út szükséges elemeként tekintettek a nyelvi kurzusokra.

Részletesen kidolgozott *Inburgering* elem a pályaorientációs program is, amely a résztvevők számára karriertanácsadás és coaching szolgáltatást biztosít. Az *Inburgering* programba belépéskor a résztvevők kiválasztják azt a trajektórát (munkapiac vagy tanulmányok), amely mentén társadalmi beilleszkedésüket elképzelik. Amennyiben az újonnan érkezett bevándorló még nem áll készen a munkavállalásra vagy továbbtanulásra, a társadalmi részvételét más módon erősítik – erre több lehetőséget is kínál a *Kom-Pas* az *Inburgering* projekten kívül. Az oktatás iránt érdeklődőket a *Via Educatie* közvetítő szervezet felé irányítják, akik a kelet-flandriai lehetőségekről további információt és tanácsot adnak a bevándorlóknak. A munkapiacra bekapcsolódni vágyókat összekapcsolják a VDAB (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling*) szervezettel, amely a flamand munkaügyi szolgálat. A VDAB a *Kom-Pas*-szal együtt áttekinti az személy profilját (co-screening), a munkaügyi tanácsadó elbeszélget a bevándorlóval és a szociális munkásával, majd megbeszélnek egy második időpontot immár a munkaügyi szolgálat irodájában. A két

találkozó során a programban részt vevő információt kap a VDAB nyújtotta lehetőségekről, és meghatározza, hogy az eddigi céljainak megfelelően milyen konkrét munkakör felé szeretne orientálódni. Ezt követően bekapcsolódik a VDAB nyújtotta szolgáltatásokba a következő sorrendben:

- pályaorientációs foglalkozás (csoportos – 3 hét, 12 óra hetente; egyéni – meg egyezés szerint);
- szakmai holland nyelvtanfolyam, a VDAB által biztosítva (technikai nyelv, adminisztrációs állásokhoz szükséges nyelv, szociális foglalkozásokhoz szükséges nyelv, tanfolyam magasán kvalifikált tanulók számára);
- szakmai gyakorlat;
- munkakeresés: önéletrajz elkészítése, a bevándorlóhoz illő pozíciók felkeresése, kapcsolatba lépés a munkaadókkal, felkészülés az interjúra, interjútechnika-elsajátítás, kapcsolatba lépés más szervezetekkel.

A *Kom-Pas* a VDAB és más kormányzati szervezetek olajozott együttműködését egy integrált informatikai rendszer segíti, amelyben a bevándorlók mappájához minden velük dolgozó munkatárs hozzáfér, és amelyben az előmenetelüket folyamatosan frissített információkkal vezetik.

A személyes tanácsadás komponens által szociális munkások kísérik végig az *Inburgering* programban részt vevőket a fent bemutatott elemeken, a programba való belépéstől az *Inburgering* oklevél megszerzéséig. A szociális munkások a kezdeti beszélgetés során ismertetik a résztvevő jogait és kötelességeit, valamint a programban rejlő rövid- és hosszútávú lehetőségeket, majd meghatározzák a bevándorlóval együttesen azt az irányt, amelyet a beilleszkedés során követni kíván. A közös munka során ennek a személyes tervnek a valóra váltásán dolgoznak.

Az elmúlt években a következőképp alakult a Gentben *Inburgering* bizonyítványt megszerző újonnan érkezettek száma: 2009-ben 583 fő; 2010-ben 735 fő; 2011-ben 932 fő; 2012-ben 1045 fő.

A *Kom-Pas*, az *Inburgering* projekten felül, további szolgáltatásokkal igyekszik elősegíteni az újonnan érkezettek beilleszkedését a genti társadalomba. Így az előzőekben felvázolt projekten kívül fontos feladatai közé tartozik még a diplomaelismertetés, a kiskorúak beiskoláztatásában való segítségnyújtás, valamint a be-

vándorlók társadalmi részvételének növelését célzó programok (táborok, kulturális programok) tervezése és megvalósítása.

Látható, hogy az általunk megfigyelt genti *Inburgering* programban visszaköszönnek a szövetségi kormány korábban említett alapvetései (Gryp et al. 2009), melyek az újonnan érkezettek asszimilációját helyezik előtérbe a társadalmi együttélés békés megvalósulása érdekében, a befogadó társadalom játékszabályaihoz való alkalmazkodáson keresztül. Ebből a szempontból az asszimilációra való erős törekvést azonosíthatunk a standardizált *Inburgering* rendszerben, mely eredendően alulról jövő kezdeményezésekből, egyes bevándorlók személyes igényeiből táplálkozóan vált szövetségi szinten immár felülről szabályozott rendszerré. Ugyanakkor fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az utolsó alapelvben megfogalmazott kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának igénye is hangsúlyosan megjelenik a *Kom-Pas* által megvalósított integrációs programban, ami nem csak kulturális programok szervezésében merül ki, hanem az ott dolgozók szemléletmódjában és szakmai munkájában, a négy programkomponens mindegyikében érvényesül. Így azt állítjuk, hogy az általunk megfigyelt program az integrációhoz való kétféle hozzáállás – asszimiláció, multikulturalizmus – között helyezkedik el, mindkét szemléletmódból merítve elemeket. A fő szempont a legkisebb közös nevező kialakítása a békés egymás mellett élés és a bevándorlók sikeres öfenntartásának elérése érdekében.

## Összegzés

Belgiumban a bevándorlás kezelése, menedzselése igen nagy felelősséget ró mind a központi, mind pedig a regionális kormányzatokra. A cél a migráció szabályozásán túl az integrációs feltételek javítása, és ezáltal a migránsok optimális részvételének biztosítása a jóléti állam társadalmi életében.

Példaértékű gyakorlatnak véljük a *Kom-Pas Gent* tevékenységeinek átgondolt és egymásra épülő, egymáson építkező rendszerét. A társadalmi orientációs foglalkozások és a nyelvtanfolyamok képzettségi szint, és készségek szerinti beosztása lehetővé teszi, hogy minden újonnan érkezettnek reális fejlődési trajektóriát

kínálva könnyítsék meg a beilleszkedését. A szoros együttműködés a munkaügyi szolgálattal és egyéb szociális szolgáltatókkal és kormányzati szervekkel (sok más európai országban megfigyelhető folyamatokhoz képest) gördülékenyebb integráció lehetőségét kínálja a bevándorlók számára. A szabadidős és kulturális programok széles választéka a város megismerésére és a helyi (genti) identitásképzésre tett hangsúllyal szintén instrumentálisnak bizonyult a sikeres társadalmi beilleszkedés előmozdításában. A projektben részt vevő bevándorlók beszámolóí igazolják, hogy jó gyakorlatokról van szó. Mindazonáltal sok még a teendő a többségi társadalom érzékenyítése területén és az EU-n belüli migráció sikeres menedzselésében.

És végezetül: vajon mit lehetne Magyarországon kamatoztatni a flamand gyakorlat gazdag tárházából? Magyarországon egyelőre nincsenek államilag biztosított, központosított szolgáltatások bevándorlók számára, legfeljebb menekültügyi kezdeményezésről beszélhetünk, így az *Inburgering* projekt egyes elemei jó gyakorlatként szolgálhatnának például a migránsokkal foglalkozó hazai szervezeteknek. Erre építkezve – az eltérő politikai és társadalmi háttért figyelembe véve – lehetne olyan további kezdeményezéseket elindítani, melyek hosszútávon fenntartható eredményeket érhetnének el a bevándorlók oktatásba való, társadalmi, és munkaerő-piaci integrációjában.

## Irodalom

Favell, Adrian (1999): *Integration policy and integration research in Europe: a review and critique*. In: Aleinikoff, Thomas Alexander – Klusmeyer, Douglas B. (ed.): *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Brookings Institute/Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 349–399.

Flemish Government (2010): *Inburgering: Integration courses in Flanders and Brussels*. Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Boudewijnlaan, Brussels.



- Gryp, Dieter – Loobuyck, Patrick and – Verschelden, Griet (2009): *Adult Education Practices for Immigrants in Flanders: an Analysis of the Concept 'Citizenisation'*. In: ESREA Migration, Racism and Xenophobia Research Network Conference Diversity and Social Cohesion: Are These Incompatible Objectives? Proceedings. The Interdisciplinary Centre of the Social Sciences (ICOSS), Sheffield, UK, 78–87.
- Joppke, Christian (2007): Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. In: *West European Politics, Vol. 30 No. 1*: 1–22.
- Joppke, Christian (2009): *Veil: Mirror of Identity*. Polity Press, Cambridge, UK.
- Joppke, Christian (2010): *Citizenship and Immigration*. Polity Press, Cambridge, UK.
- Offe, Claus (2006): Szociális védelem szupranacionális összefüggésben. Az Európai integráció és az „Európai Szociális Modell” jövője. In: *Esély, Vol. 17, No. 3*: 30–60.
- Petrovic, Milica (2012): *Belgium: A Country of Permanent Immigration*. MPI, Migration Information Source. Elérhető: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=913> (Utoljára megtekintve: 2013. 08.27.)



# Függelék



# Európai modulok a bevándorlók integrációjának elősegítésére

## Tervezet

---

### (Rövidített szöveg)<sup>1</sup>

A bevándorlók beilleszkedését támogató európai modulok kidolgozására vonatkozó elképzelés jó néhány évvel ezelőttre, a Bel-és Igazságügyi Tanács 2007. június 12–13-i üléséig nyúlik vissza. A Bizottság ezen az ülésen kérte fel a társadalmi beilleszkedést segítő Nemzeti Kapcsolattartók Hálózatát (National Contact Points on Integration – NCPI), hogy egy projekt keretében vizsgálja meg „a nemzeti szinten szerzett tapasztalatok fényében a bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő európai modulok kidolgozásában rejlő hozzáadott értéket,...”<sup>2</sup>. Erre a felkérésre a Tanács a 2009-es Stockholmi Programban is reflektált; kifejezett kérését fogalmazta meg a dokumentumban arra vonatkozóan, hogy Bizottság „támogassa a tagállamok közös gyakorlatok megállapítására és a beilleszkedési folyamatot támogató európai modulok kidolgozására irányuló erőfeszítéseit.”<sup>3</sup> A Tanács 2010. júniusában közzétett következtetéseiben – a bevándorlók beilleszkedését segítő európai modulok kidolgozásának fontosságát ismételten megerősítve<sup>4</sup> – kiemelte a modulok kidolgozását leginkább igénylő három területet:

---

<sup>1</sup> A rövidítés az ICCR-Budapest által készített, a „Draft European Modules on Migrant Integration” elnevezésű dokumentum magyar fordítása alapján készült

<sup>2</sup> Council document 10267/07, 12–13 June 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10267.en07.pdf>.

<sup>3</sup> The Stockholm Programme – An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens. OJ C 115, 4.5.2010.

<sup>4</sup> A 2010. május 4-én elfogadott 9248/10 tanácsi dokumentum: A Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői az integrációról, mint a fejlesztés és társadalmi kohézió hajtóereje. A 2007. június 12–13-án elfogadott 10267/07 tanácsi dokumentum, 26. oldal.

1. Interkulturális és nyelvi tanfolyamok;
2. A befogadó társadalom erős elköteleződése; valamint
3. A bevándorlók aktív részvétele a közösségi élet minden területén.

A folyamat részeként az Európai Bizottság közzétett egy pályázati felhívást azoknak a szolgáltatóknak a kiválasztása céljából, amelyek segítik a Bizottságot a Nemzeti Kapcsolattartók Hálózatának támogatásában, illetve a bevándorlók beilleszkedését segítő modulok kidolgozásával kapcsolatos munkájában.

Az „Európai Modulok a Bevándorlók Integrációjának Elősegítésére” projekt során kidolgozásra került három modul-tervezet; megvalósítói az Európai Bizottság Belügyi Főigazgatóságának 2010-2011-es megbízásából a Ramboll Management Consulting és az Ecorys (a továbbiakban: projekt team) voltak.

Az elkészült dokumentum javaslatokat tartalmaz a bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő három modul-tervezet tartalmával kapcsolatban – a fent beazonosított területek mindegyikéhez egyet-egyed. A projekt során – a Bizottsággal született közös megállapodás eredményeként a második modultervezet eredeti címe (A fogadó társadalom erős elköteleződése – strong commitment by the host society) átdolgozásra került, így lett a módosított cím: „A befogadó társadalom erős elköteleződése” (strong commitment by the receiving society).

### **Mi az a modul?**

Amint azt a Bel-és Igazságügyi Tanács 2007. június 12–13-i következtetései megemlíti, és amint azt a Stockholmi Program is megemlíti, a bevándorlók beilleszkedését segítő európai modulok a „nemzeti szintű tapasztalatok összeállítását”<sup>5</sup> és „a közös gyakorlatok meghatározását”<sup>6</sup> jelentik.

A tagállamok már több lépést tettek az integrációs politikákról és gyakorlatokról szóló információk összegyűjtésének érdekében. Az Európai Integrációs Honlap ([www.integration.eu](http://www.integration.eu)) tartalmazza a tagállamok aktualizált integrációs gyakorla-

---

<sup>5</sup> A 2007. június 12-13-án elfogadott 10267/07 tanácsi dokumentum, 26. oldal.

<sup>6</sup> Stockholm Programme, 6.1.5. fejezet.

tának gyűjteményét. Továbbá a szakpolitikusok és szakemberek számára kiadott Kézikönyvek az integrációról (Handbooks on Integration for policy-makers and practitioners) célja, hogy a tagállamok az integráció terén szerzett jó gyakorlatainak cseréjét strukturálja.<sup>7</sup>

Ezt szem előtt tartva, a projekt team véleménye az volt, miszerint a moduloknak a bevált jó gyakorlatok különböző témák szerint strukturált összegyűjtésénél nagyobb szerepet kell szánni: A moduloknak az ismeretek cseréjét magasabb szintre kell emelnie, és ajánlásokat megfogalmazva lehetővé kell tennie a tagállamok számára, a már bevált megoldásokból szerzett legjobb tapasztalatokra alapozva, az integrációs politikájuk és gyakorlatuk javítását. A modul-tervezet célja tehát egy közös „nyelv” és referenciakeret biztosítása az integrációs folyamat során, amely megkönnyíti a már folyamatban lévő ismeretcsere és segít a szakpolitikai és gyakorlati megoldások minőségének javításában, valamint a gyakorlati szakemberek és az közszolgáltatást nyújtók teljesítményét is javítja a három megadott témakörben EU-szerte.

A fenti okok miatt a modulok tartalmát úgy dolgozták ki, hogy az megfeleljen azoknak a kihívásoknak, amelyekkel a tagállamok szembesülnek, illetve a Közös Alapelveknek. Továbbá, a modul-tervezetben felvázolt intézkedéseket a különböző tagállamok szakértői választották ki, ezért a bemutatott jó példák a legjobb létező bizonyítékokon alapulnak (vö. a módszertani leírással, alább).

Végezetül hangsúlyozni kell, hogy a bemutatott modul-tervezetnek nem célja, hogy kötelező jellegű iránymutatást adjon, az egész szakpolitikai terület harmonizációját megvalósítsa, vagy versenyt alakítson ki a tagállamok között. Ehelyett minden modul számos olyan “komponenst” tartalmaz, amelyek közül a tagállamok integrációs politikájuk és gyakorlatuk kialakítása során válogathatnak. A cél az, hogy a modulok kellően rugalmasak legyenek ahhoz, hogy a különböző nemzeti sajátosságokat és kormányzati struktúrákat figyelembe lehessen venni, és alkalmazhatók legyenek nemzeti, regionális és helyi szinten is.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> A kézikönyvek 2004–2010 közt jelentek meg.

<sup>8</sup> A projekt team modulok tartalmára vonatkozó munkájával párhuzamosan a modulok koncepcióját megvitatták az európai integrációs modulokról szóló szakértői konferencián, melyet az Európai Unió belga elnöksége szervezett 2010 decemberében. A vitaanyag és konferencia következtetései, melyeket a belga elnökségi konferencia kapcsán dolgozták ki, inspirálták a bekezdésben bemutatott modul-koncepciót.

## **Kinek szól a modulokról szóló dokumentum tervezet?**

Az európai modul-tervezet a tagállamok nemzeti hatóságainak szól, mivel az integrációs szakpolitika kialakítása a tagállamok hatáskörébe tartozik, ahogy az integrációs szakpolitikák és intézkedések regionális és helyi szintű végrehajtása is a tagállamok felelőssége. Mindazonáltal a cél az volt, hogy a modulok igazodjanak a különböző tagállami kontextushoz, és amennyiben azokat a tagállamok relevánsnak tartják, valamennyi szinten végrehajtottak legyenek.

Az Európai Unió integrációval kapcsolatos hatásköreiből következik, hogy az integrációs intézkedések általános célcsoportját a harmadik országbeli állampolgárok képezik. Az elkészült dokumentumban javasolt intézkedések azonban a bevándorlók más csoportjaira is kiterjeszthetők, amennyiben a tagállamok úgy ítélik meg, hogy saját nemzeti adottságaik alapján ez fontos és szükséges.

## **Az európai modulok tágabb kontextusa**

A jelenlegi európai politika nagy hangsúlyt fektet a migráció és a beilleszkedés kérdéseire, ebből következően a dokumentumban tárgyalt témák nagyon időszerűek. A befogadó társadalom hivatalos nyelvének (nyelveinek) elsajátítása például már több alkalommal is hangsúlyozásra került a mostanában zajló viták során, ezzel is rámutatva az Európai Modulok a Bevándorlók Integrációjának Elősegítésére c. tervezetben foglalt témák fontosságára.

A modulok kidolgozásával kapcsolatban – az Európa 2020 stratégia fényében – azt is ki kell emelni, hogy a jogszerűen bevándorlók integrálása fontos szerepet játszik az EU 2020 stratégia alábbi célkitűzéseinek elérésében: foglalkoztatási ráta növelése, az iskolai lemorzsolódás csökkentése, a felsőfokú képzettséget szerző 30-34-évesek részarányának növelése, valamint a szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentése.<sup>9</sup>

Amint azt a Bizottság hangsúlyozza az újonnan elfogadott, a bevándorlásról szóló Bizottsági Kommunikációjában,<sup>10</sup> „egy racionális migrációs politikának el kell

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

<sup>10</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága számára: Közlemény a migrációról. COM (2011) 248 végleges, 4.5.2011.



ismernie, hogy a migránsok fellendíthetik a gazdaságot, új ötleteket hoznak és új munkahelyeket teremtenek”. A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy a migránsok az európai munkaerő-piaci rések betöltésével hozzájárulnak az EU előtt álló demográfiai kihívások kezeléséhez. Az európai és a nemzeti integrációs politikának, az európai modulokat is beleértve, többek közt emiatt nem szabad soha a bevándorlás mértékének csökkentésére irányuló intézkedéssé válnia.

Az Európai Bizottság 2011 nyarán terjesztette elő az új Európai Integrációs Menetrendjét (New European Agenda on Integration). Ez az új menetrend a bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő európai modulok kidolgozását az integrációs folyamat támogatásának új, rugalmas eszközeként értelmezi.

Az európai szintű politikai fejlemények követése mellett, a modul-tervezet figyelembe veszi az integráció területén az európai szinten már korábban elvégzett munkát. A szakpolitikusok és szakemberek számára írt integrációs kézikönyvek,<sup>11</sup> valamint az Európai Integrációs Honlap ([www.integration.eu](http://www.integration.eu)) is a jó gyakorlatok forrásaként szolgált az adatgyűjtési fázisban.

A három modul-tervezet szintén nagyon szorosan kapcsolódik a bevándorlók beilleszkedésével kapcsolatban megfogalmazott Közös Alapelvekhez (CBP). A modulokban külön hangsúlyozásra kerül, hogy az integráció kétirányú folyamat, melynek során a bevándorlók és a tagállamok lakosai kölcsönösen alkalmazkodnak egymáshoz (CBP 1), ezért a modulokban megfogalmazásra kerültek a bevándorlókat és a befogadó társadalom képviselőit egyaránt célzó intézkedések.

Az 1. modullal kapcsolatban, az interkulturális és nyelvtanulási tanfolyamokra vonatkozóan, a CBP kimondja, hogy az integráció magában foglalja az EU alapvető értékeinek tiszteletben tartását valamennyi ott lakó részéről (CBP 2), valamint, hogy a befogadó társadalom nyelvről, történelméről és intézményeiről szerzett alapvető ismeretek nélkülözhetetlenek a beilleszkedéshez, ezért elengedhetetlenül fontos a bevándorlók számára ezen ismeretek elsajátítását biztosító lehetőségek garantálása (CBP 4).

A 2. modullal kapcsolatban, a befogadó társadalom erős elköteleződésére vonatkozóan, a CBP kimondja, hogy a tagállamoknak biztosítani kell a bevándorlók

---

<sup>11</sup> A Kézikönyveket 2004-2010 között adták ki.

számára a közintézményekhez, valamint a köz- és magánszféra javaihoz és szolgáltatásaihoz való hozzáférést – még hozzá az ország állampolgáraival azonos és diszkriminációtól mentes módon (CBP 6). Továbbá cél annak biztosítása, hogy a szakpolitika kialakítása és megvalósítása során az integráció szempontja kellően elfogadott és támogatott legyen, valamint annak megfogalmazása, hogy a tagállamoknak el kell kerülniük a közszolgáltatások – vagyis az oktatás, a szociális és egyéb szolgáltatások – minőségi szintjének csökkenését, különösen a regionális és a helyi közigazgatási szinten (CBP 10). Végül a modul célja az is, hogy hozzájáruljon a sokszínű munkaerő egyenlő munkaerő-piaci hozzáféréseinek biztosításához egész Európában – a bevándorlók számára is egyenlő lehetőséget teremtve (CPB 3).

Ami a 3. modult (a bevándorlók aktív részvétele a közösségi élet minden területén) illeti, a CBP kimondja, hogy a bevándorlók részvétele a demokratikus folyamatokban, az integrációs politika és intézkedések kialakításában – különösen helyi szinten – hozzájárul beilleszkedésük sikeréhez (CBP 9). Továbbá, a CBP kimondja azt is, hogy a különböző kultúrák és vallások gyakorlását védelmezni kell, kivéve, ha azok ellentétben állnak más sérthetetlen jogokkal vagy törvénybe ütközők (CBP 8). A bevándorlókat a közösségi élet minden területén való aktív részvételre ösztönző intézkedések az állampolgárság megszerzése felé tett első lépéseként is értelmezhetők, és az állampolgárság megszerzése elméletileg az integrációs folyamat fontos állomásának, azonban nem feltétlenül a végének tekinthető.

## A módszer

A modul-tervezet kidolgozásának alapja az integráció területén kiemelkedő jó gyakorlatok, szakpolitikák és jogi szabályozások kiemelése, a három modul téma lefedése, majd azok újrafogalmazása strukturált, nem kötelező érvényű iránymutatások formájában. A cél az volt, hogy a modul-tervezet alapját olyan gyakorlatok, szakpolitikák és jogszabályok képezzék, amelyek már működőképesnek bizonyultak. Ideális esetben a modul-tervezetbe foglalt jó gyakorlatok alapjául a tagállamokból származó, már valamilyen megalapozottságot nyert példák szolgálnak. Megalapozottságon – jelen esetben – az említett jó gyakorlatok hatására vonatkozó, kedvező értékelést, kutatási vagy más külső vizsgálati eredményt értjük (lásd alább).

## Adatgyűjtés és elemzés

A tervezett modulok mindegyikének alapját négy lépésből álló megközelítés képezi:

1. A legfontosabb kihívások meghatározása EU-szerte a három témakörben
2. A kihívásokra reagáló jó gyakorlatok megfogalmazása EU-szerte
3. Az elsőbbséget élvező témakörök kijelölése és a szakértőkkel megvitatandó bevált gyakorlatok kiválasztása
4. A modul komponenseinek kidolgozása szakértői szeminárium keretében

Az alábbiakban minden lépés bemutatásra kerül.

A legfontosabb kihívások meghatározása EU-szerte a három témakörben

A tervezett modulok kidolgozásának első lépéseként a projekt team felkérte a nemzeti kapcsolattartókat, hogy térképezzék fel és osszák meg velük a tagállamukban az egyes modulok témaköreiben tapasztalt főbb kihívásokat. Ez telefonos interjúk segítségével (1. modultervezet) illetve írásos formában (2. és 3. modultervezet) történt.

A kihívásokra reagáló jó gyakorlatok megfogalmazása EU-szerte

A következő feladatként az NCPI által azonosított kihívásokra reagáló jó, jelenleg is alkalmazott integrációs gyakorlatokat és jogi szabályozást kellett megtalálni. Ez kétféleképpen történt: a tagállamokban meglévő ilyen témájú tapasztalatokat, szakpolitikákat és jogszabályokat illetően az NCPI-vel konzultálva, valamint másodlagos adatelemzésre támaszkodva. A másodlagos kutatás forrásai között – egyebek mellett – az Európai Integrációs Honlap, az integrációról szóló Kézikönyvek, valamint az Európa Tanács által elvégzett munka adatai is szerepeltek. A bevált jó gyakorlatokra alapozva minden modulban megfogalmazásra került egy átfogó tekintés, amely tartalmazza az összes beazonosított gyakorlatot.

Az elsőbbséget élvező témakörök kijelölése, és a szakértőkkel megvitatandó bevált gyakorlatok kiválasztása

Amikor összegyűlt valamennyi, a projekt team és az NCPI által beazonosított és a kihívásokra reagáló gyakorlat, a projekt team egyenként megvizsgálta ezeket, annak felmérése érdekében, hogy a példákat lehet-e „jó gyakorlatnak” tekinteni – vagyis értékelés, kutatás vagy egyéb külső felmérés során pozitív eredményeket mutató példákat kerestek.

Ezen felül az NCPI által beazonosított kihívásokat a projekt team strukturálta, ebből formálva meg a modul-tervezet alapját és a komponenseket. Ezt követően a főbb kihívásokhoz kapcsolódó példákat kerestek, majd mindezek alapján három vitaanyagot állítottak össze, amelyek – a projekt keretében szervezett három szakértői szeminárium alkalmával – háttérdokumentumként szolgáltak.

A modul komponenseinek kidolgozása szakértői szeminárium keretében

A modul-tervezet komponenseit a – Rigában (2010. október), Bécsben (2011. február) és Brüsszelben (2011. április) szervezett –, három szakértői szeminárium során tovább fejlesztették. Ezekon a szakértői szemináriumokon a nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, nemzetközi szervezeteket képviselő résztvevők, szakemberek, kutatók, civil szervezetek, valamint az európai szintű szereplők képviselői megvitatták a tervezett modulok tartalmát. A cél az volt, hogy a projekt team által végzett kutatás eredményeit a javasolt módszerek értékelésébe bevont szakértőkkel ellenőrizzék, és a legígéretesebb intézkedéseket beazonosítsák, melyek azután a modulokba is bekerültek. A folyamat során a példákat rangsorolták, illetve meghatározásra került a komponensek tartalma és azok relevanciája, célkitűzése, az előfeltételek, a végrehajtás, a célcsoport és szereplők, nyomon követési lehetőségek és költségek tekintetében.

Ennek eredményeként az egyes szemináriumokon a projekt team kidolgozott egy-egy modul-tervezetet, amelyeket az elkészült dokumentum is tartalmaz.

### **A megalapozottság értékelése**

Minden komponens tartalmaz a „tapasztalatok forrására” vonatkozó, jó gyakorlatokból álló válogatást. E tapasztalati források célja, hogy illusztrálják a tagállamok által, a komponensek bemutatása során javasolt tevékenységeket megvalósító módszereket. Minden leírás egy adott tagállamból származó gyakorlati példán alapul – és bár bemutatásuk általános jellegű – a példákat a komponensek egyes nemzeti kontextusba átültetett, a jó gyakorlatok bemutatására szolgáló illusztrációként kell tekinteni. Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a modulok célja nem pusztán a tagállamokból származó jó gyakorlatok felsorolását tartalmazó lista meghatározása.

A tapasztalati források a következő, a megalapozottságukat értékelő, kritériumok alapján kerültek kiválasztásra:

1. Erős megalapozottság: Külső szereplő által végzett értékelés/kutatás azt bizonyítja, hogy a jogi szabályozás/szakpolitika/gyakorlat (intézkedés) pozitív eredményhez vezetett.
2. Közepesen erős megalapozottság: Részvevői vagy felhasználói értékelés azt bizonyítja, hogy az intézkedés által érintettek szerint az intézkedés pozitív hatással bír; vagy az intézkedés nyomon követése azt bizonyítja, hogy az intézkedés pozitív hatással bír.
3. Gyenge megalapozottság: az NCPI vagy a szeminárium résztvevői által beazonosított, az egyes tagállamokban a kihívásokra reagáló példák, valamint a másodlagos kutatás során a projekt team által beazonosított példák. Hatásukról gyenge bizonyíték áll csak rendelkezésre, azonban semmilyen jel nem utal negatív hatásukra.
4. Nem alkalmazandó: Néhány példa önmagában annak bemutatására szolgál, hogy miként kell értékelést vagy ellenőrzést végezni, és nem lehet a megalapozottság szempontjából megítélni.

Amennyiben lehetséges, az első két kategóriába tartozó példák – azaz erős és közepesen erős megalapozottsággal rendelkező példák – kerültek a dokumentumban felhasználásra. Ezzel együtt a projekt team arra törekedett, hogy a kihívásokra reagáló példák bemutatásra kerüljenek még akkor is, ha bizonyíték nem állt rendelkezésre.

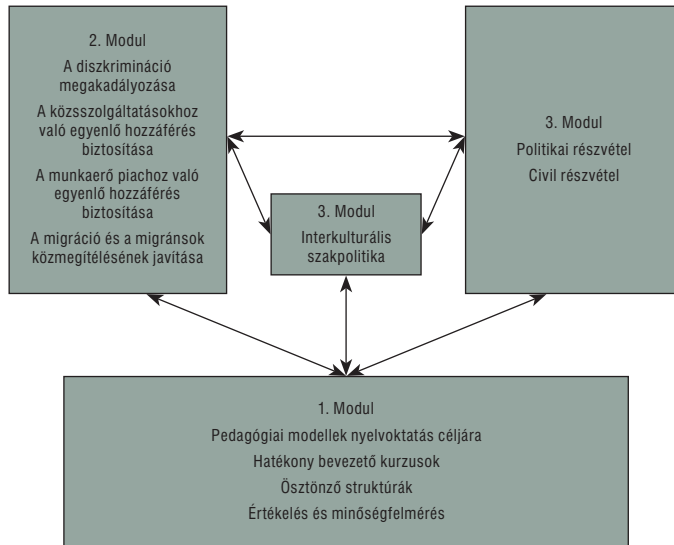
## **A három modul**

Amint azt az alábbi ábra mutatja, a jelen dokumentumban bemutatott három tervezett modul szorosan összefügg egymással.

Megállapítható, hogy az 1. modulban szereplő interkulturális és nyelvtanfolyamok megalapozzák a harmadik országbeli állampolgárok társadalmi beilleszkedését támogató további intézkedéseket azáltal, hogy biztosítják a nyelvoktatást és elmagyarazzák a befogadó társadalom működését.

A 2. modul a befogadó társadalom erős elköteleződésével kapcsolatos és a befogadó társadalom szemszögéből tekint az integrációra, támogatva a közszol-

1. ábra: A modulok közötti kölcsönös kapcsolat



gáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, a sokszínűség alapelveinek munkaerő-piaci érvényesülését, törekedve a migráció és a migránsok pozitív közmegítélésének biztosítására. Ezzel párhuzamosan a 3. modul, amely a bevándorlóknak a közösségi élet minden területén való aktív részvételével foglalkozik, a bevándorlók szempontjából tekint az integrációra, és a bevándorlók politikai és civil részvételének biztosítására szolgáló példákat mutat be. Folyamatosan szem előtt kell azonban tartani, hogy az integráció kölcsönös alkalmazkodásra épülő kétirányú folyamat, és az intézkedések nem foglalkozhatnak kizárólag az egyik vagy a másik oldallal. A bevándorlók aktív részvétele a közösségi életben csak akkor lehetséges, ha megfelelő keretek állnak rendelkezésre (például a szavazati jogok tekintetében), és ezt a társadalom is támogatja; valamint, ha a társadalom tagjai (például a szolgáltatók) részt vállalnak a bevándorlókkal folytatott interkulturális párbeszédet célzó tevékenységekben.

Bár a komponensek jelenlegi felosztása alapján, a modulok kidolgozásának érdekében, a 2. és 3. modul elkülönítésre került, nem szabad megfeledkezni arról, hogy ez az elkülönítés úgymond mesterséges, hiszen a modulok nagyon szoro-

san kapcsolódnak egymáshoz. Ez különösen igaz az interkulturális szakpolitika (3. modul) komponensének esetében. A 3. modul komponensébe foglalt intézkedések határozottan kiemelik a kétirányú folyamat fontosságát, és több ízben utalnak a 2. modulban, vagyis a társadalom erős elköteleződésével foglalkozó modulban tárgyalt témakörökre. Tehát az interkulturális szakpolitika nem kizárólag a bevándorlók aktív részvételét elősegítő komponensként lényeges, a befogadó társadalom erős elköteleződésére is például szolgál. Ez az oka annak, hogy az interkulturális szakpolitika komponense a fenti ábrán a három modul között helyezkedik el.

## **Az 1. MODUL TERVEZETE (Nyelvi és interkulturális tanfolyamok)**

### **A modul átfogó célkitűzései**

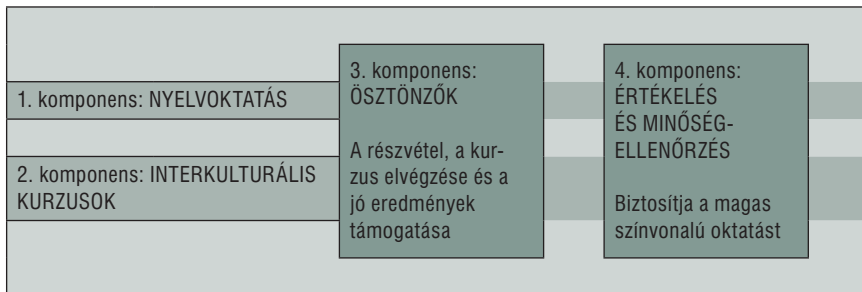
Az interkulturális és nyelvi tanfolyamokkal foglalkozó modul célja, hogy a tagállamok előtt álló, az újonnan érkezett harmadik országbeli állampolgároknak szóló interkulturális és nyelvi tanfolyamok szervezése során tapasztalt kihívásokra megoldást kínáljon. A modul négy olyan komponensből áll, amelyeket az egyes tagállamok jelöltek meg fontos építőelemként az interkulturális és nyelvi tanfolyamokkal kapcsolatban:

1. A nyelvoktatás célját szolgáló pedagógiai modellek: A tagállamban beszélt hivatalos nyelvek közül az egyik oktatásának megszervezése a harmadik országbeli állampolgárok számára
2. Hatékony interkulturális kurzusok: Állampolgári ismeretekben való eligazodást/ társadalmi integrációt segítő tanfolyamok megszervezése harmadik országbeli állampolgárok számára
3. Ösztönzési struktúrák: Valamennyi szereplő (bevándorlók, tanfolyam-szolgáltatók, stb.) ösztönzése az egyes tanfolyamok sikeres elvégzésére vonatkozóan a nyelvi és interkulturális kurzusok sikeressége érdekében
4. Értékelés és minőségbiztosítás: A nyelvi és interkulturális kurzusok magas minőségének biztosítására, valamint az integrációs politika és intézkedések hatékonyságának felmérésére vonatkozó megoldási javaslatok

## Komponensek közötti kölcsönös kapcsolat

A nyelvi és interkulturális kurzusokkal foglalkozó modul négy komponense szorosan összefügg egymással, melyet az alábbi ábra szemléltet.

**2. ábra:** A négy komponens kölcsönös kapcsolat



Számos tagállam kínál nyelvi és interkulturális kurzusokat az újonnan érkezett harmadik országbeli állampolgárok számára.<sup>12</sup> Míg a modul-tervezet ezeket két különböző szolgáltatásként mutatja be, néhány tagállam úgy döntött, hogy az interkulturális kurzusokat (más néven állampolgári ismeretekről való tájékozódási vagy társadalmi integrációs tanfolyamok) a nyelvoktatás integrált részeként alakítja ki. Ez a két komponens képezi a modul alapjait, a két másik komponens pedig a tanfolyamok hatékony kivitelezésének biztosítására hivatott megfelelő eszközöket bemutatni. Az ösztönzőkkel foglalkozó komponens támogatja a nyelvoktatást és interkulturális kurzusokat magába foglaló komponenseket: ötleteket adva a bevándorlók tanulási folyamatának és ösztönzésének fenntartására az idő előrehaladtával. A negyedik komponens, vagyis az értékeléssel és minőségbiztosítással foglalkozó komponens, szintén támogatja az első két komponent: példákat adva az értékelés és a minőségbiztosítás segítségével a nyelvoktatás és az interkulturális kurzusok magas színvonalának biztosítására.

<sup>12</sup> Tagállamonként változik, hogy ezen szolgáltatásokat ingyen vagy fizetség ellenében kínálják.



## A 2. MODUL TERVEZETE (A befogadó társadalom erős elköteleződése)

### A modul átfogó célkitűzései

A második modul a befogadó társadalom erős elköteleződésével kapcsolatos, és célja, hogy a tagállamok által, a harmadik országbeli állampolgárok integrációját segítő erős elköteleződésük kimutatása során tapasztalt nehézségeikre adjon megoldást. A modul négy komponensből áll, melyeket a tagállamok a befogadó társadalom erős elköteleződésével kapcsolatos tevékenységek alap elemeiként definiáltak:

1. A diszkrimináció megelőzése
2. A közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása
3. A munkaerőpiachoz való egyenlő hozzáférés biztosítása
4. A bevándorlókról és a bevándorlásról kialakult közvélemény javítása

A modul négy komponense szorosan összekapcsolódik, amint azt az alábbi ábra szemlélteti.

### 3. ábra: A négy komponens közti kölcsönös kapcsolat



Az első komponens a tagállamokat a felsorolásra kerülő jó gyakorlatok példájával abban támogatja, miként lehet jogszabályi keret segítségével megakadályozni a bevándorlók negatív diszkriminációját, és hogyan lehet a diszkrimináció-ellenes jogszabályok megalkotását azok hatásának megfigyelésével és értékelésével támogatni. A komponens ezen kívül ötleteket és jó gyakorlatokat mutat be azzal kapcsolatban is, hogy a tagállamok miként biztosíthatják az információk és szolgáltatások egyenlő elérhetőségét esélyegyenlőségi szervezeteiken keresztül; valamint konkrét példákat ad a társadalomban mindennaposan előforduló, a bevándorlókra érő diszkrimináció megakadályozását célzó intézkedésekre.

A második komponens, mely a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításával kapcsolatos, az első komponensre épül, ötleteket és bevált gyakorlatokat mutatva be a bevándorlók esélyegyenlőségét biztosító szabályok jogszabályba, politikába és gyakorlatba illesztésével kapcsolatban. A komponens célja továbbá jó példák bemutatása a közszolgáltatásban dolgozóknak szóló interkulturális és szektor-specifikus – a migránsok speciális igényeit figyelembe vevő – tréningek szervezéséről, integrációs cselekvési tervek kidolgozásáról, kulturális mediátorok bevonásáról, valamint a bevándorlóknak szóló szolgáltatások testre szabásáról egyablakos ügyintézési rendszer keretében.

Szorosan kapcsolódik az első és második komponens témaköréhez a munkaerőpiachoz való egyenlő hozzáférés biztosításának feladata. A téma komplexitásából fakadóan egy teljes, ötleteket és jó gyakorlatokat tartalmazó komponens került kialakításra.

Közvetlenül kapcsolódik az előbbi komponensekhez a negyedik, a bevándorlókról és a bevándorlásról kialakult közvélemény alakításával kapcsolatos komponens. A stabil jogalkotási keret nélkülözhetetlen a közvélemény javítását célzó intézkedések esetében, mivel a közvélemény jelenlegi helyzetéről kialakult képe az egyik kulcsfontosságú eleme a diszkrimináció megelőzésére irányuló intézkedések végrehajtásának.

## A 3. MODUL TERVEZETE (A bevándorlók aktív részvétele a közösségi életben)

### A modul célkitűzései

A bevándorlók közösségi életben való aktív részvételéről szóló harmadik modul célja, hogy megoldást nyújtson azokra a kihívásokra, amelyekkel a tagállamok szembesülnek akkor, amikor a bevándorlók közösségi életbe történő aktív részvételét biztosítanák. A modul három komponensből áll, amelyek mindegyikét a tagállamok a bevándorlók aktív társadalmi szerepének fontos építőköveként jelölték meg.

1. Politikai részvétel
2. Civil részvétel
3. Interkulturális szakpolitika

A modul átfogó célja, hogy a tagállamoknak rugalmas eszköztárat biztosítson az integrációs szakpolitikájuk megalkotásához és a sajátos nemzeti feltételekhez igazodó lépések meghozatalához. Ebben az értelemben a modult inspirációként és referenciapontként célszerű kezelni, és nem egy egységes európai szabályozás keretében.

A komponensek közül a politikai és a civil részvételről szóló ajánlások szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Az interkulturális szakpolitika kidolgozása általános elvárás a bevándorlók és a többségi társadalom békés egymás mellett élésének biztosításához. A célja a közös megértés és a tudatosság ösztönzése; vagyis ez által egy olyan társadalom alapjainak megalkotása, ahol a bevándorlók aktívan részt vesznek mind a politikai, mind a civil életben.

A politikai és civil részvételről szólva megemlítendő, hogy a részvétel a civil életben segítheti a bevándorlókat a politikai részvételhez is szükséges képességek és tapasztalatok megszerzésében. A tanácsadó testületek példáját véve, a bevándorlókat tömörítő szervezetekben aktív bevándorlók nélkül nem lehetséges a bevándorlókat tömörítő szervezetek képviselőit is felvonultató tanácsadó szervezetek felállítása. Sőt, a civil szervezetben végzett munkatapasztalat előnyös lehet a politikai tevékenység elindításához is.

## Abstracts in English

---

RITA PÁVA – ZOLTÁN SOMOGYVÁRI

### **Bridgebuilders for Integration: Leadership Programme in Germany**

We have examined the Leadership Programme of the Bertelsmann Foundation with the aim to detect how effectively this programme can increase the political and social participation of immigrants and their organisations. More specifically, during our stay in Germany we studied how much the individual and the organisational level of participation and also the networking capacities of migrant organisations have improved as a result of the programme. Based on the results we found that individual empowerment plays a central role in the success of active participation. Due to the Programme's emphasis on the role and development of individuals as opposed to organisations, the Programme did not result in the empowerment of migrant organisations. We also found that the top-down approach in facilitating network building does not advance participants' networks sustainability. Although the Programme cannot be adapted in Hungary in its entirety, it does include good practices that can strengthen policies in the third Module of the European Integration Modules in Hungary. In particular, the democracy education part of the Programme could be utilized the most efficiently in Hungary, which highlights the importance of laying more responsibility on the individual and collective level. *(Full text in Hungarian on pages 41–60.)*

ADRIENN KISS – BÉLA SOLTÉSZ

## **Technical and Financial Support for Migrant Associations in Portugal**

The essay is a brief overview of the most distinctive characteristic features of the Portuguese immigration policies' historical and institutional structures. Furthermore, it discusses the importance of ACIDI (High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue), which is one of the most important institutions in the field of migrant integration in Portugal. As one of the most remarkable and peculiar achievements of ACIDI, the One-Stop-Shop model contributes to the improvement of immigrants' access to public services. This paper focuses on one of ACIDI's different department, GATAI (Technical Support Office for Immigrant Associations), whose primary aim is the technical and financial support for migrant associations in order to help them implement their activities.

GATAI is the main intermediary institution between the state and the representatives of the civil society, and its measures stimulate the activities of migrant organisations existing and operating at different levels of the locality. With enlisting GATAI's assistance, migrant NGOs are more efficient in fulfilling their cultural, activist and service-provider mission. As the most important financial fund, GATAI is responsible for the coordination of tenders and allocating, monitoring the resources of the European Integration Fund among migrant organisations.

Migrant integration plays an important role in the Portuguese public policies, since there is a strong consensus about its importance within society. This is a basic necessity in order to build up social cohesion, creating those prerequisites and foundations for successful integration, such as partnership, mutual dialogue, commitment, empowerment and participation. During our study, we also had the chance of visiting four migrant organisations, who have received funding from GATAI, in Lisbon, which allowed us to get an insight into the daily life functioning of this system. *(Full text in Hungarian on pages 61–84.)*

ILDIKÓ BARCZA – ANITA NÁDASDI

## **One-Stop-Shop: A Single Window Service Delivery System in Portugal**

EU policies refer to the integration of third-country nationals as a crucial duty of each member state's government, and claim that both host societies and immigrants are responsible for developing this two way process. This study aims to explore how Portugal government handles the challenges raised by immigrant's integration throughout the help of the High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue (ACIDI) with special attention to the role of the National Immigrant Support Centre in Lisbon (CNAI). It presents the way CNAI facilitates the access of migrants to public services by realizing a one-stop-shop public management approach, and provides a cooperative process of working with them with the assistance of intercultural mediators who represent their own migrant organisations in public service. This study examines those elements, which led to regard the one-stop-shop model as a good practical example listed in European Modules on Immigrant Integration. The results reveal that the cooperation among different types of organisations and the existence of clear governmental goals and support are essential for the realization of an effective integration policy. (*Full text in Hungarian on pages 85–106.*)

GÁBOR FELEKY – EMESE MÁRTON

## **Encouraging Immigrants' Civil Participation in Sweden**

The study presented here is the result of a field-research carried out in Malmö (Sweden) in order to explore the good practice named *Integration through association*, which fits into the third module of the European Integration Modules. This project assists immigrants in their integration into the Swedish society through helping them to get in contact with local NGOs, and through this with Swedes. By doing so, it promotes the practice of Swedish language and the building of personal relations with local people, both enhancing the probability of getting a job. The paper maps the context of the initiative by giving a brief presentation of the Swedish welfare model and its allowance-system for immigrants and presenting

the attitudes of the Swedish people towards immigrants and immigration. The authors describe the characteristics of the project, and show its relation to the official (public) structure aimed at helping the integration of immigrants. The study gives a detailed description of how the process of recruitment takes place within the project. The paper not only shows the virtues and shortcomings of the project, but enlists some important factors that may be taken into consideration when adapting the project in a different environment. *(Full text in Hungarian on pages 107–130.)*

JULIANNA FALUDI – ILDIKÓ SCHMIDT

### **Language and Labour Market: Migration and Integration in Denmark**

The article focuses on Denmark's strategies for the integration of immigrants, and especially policies that primarily aim at improving migrants' labour market participation and active membership in the receiving society. Among the difficulties deriving from the diverging cultural characteristics, the Danish integration policy refers to the lack of language knowledge and immigrants' insufficient labour market skills as the most important obstacles in the integration process. Analyzing the measures adopted in Denmark brings us to the interconnectedness of local governance structures and integration service providers.

The study thus presents the case of Vestegnens Sprog og Kompetencecenter (VSK), a centre providing Language and Intercultural courses for immigrants. Through its extensive partnerships with local employers and job centres, VSK provides labour market skills and competencies enhancement trainings for foreigners in Denmark. The case study gives a detailed description of the Danish Language acquisition system for non-native speakers, which among others attaches different political and legal rights to different levels of language knowledge. The modular design of the language courses allows for a diversification of the target group's specific needs, and the identification of eligibility criteria for acquiring different legal rights. Furthermore, we gain a view on the functioning of integration services' public management schemes. The study concludes with analyzing the adaptability of the programme's best practices in the Hungarian context. *(Full text in Hungarian on pages 131–153.)*

NÓRA JUDIT KOCSIS – ESZTER MAGYAR

## **Civic, language and cultural education in Belgium**

Different forms of migrant integration programmes exist in the European Union, one of them being the comprehensive *Inburgering* system in Flanders. This study investigates how this programme operates in the city of Ghent, managed by the organisation Kom-Pas Gent. The standardised *Inburgering* programme has the following components: social orientation, basic Dutch course (Flemish dialect), career orientation with coaching and personal counselling. The authors spent two days at Kom-Pas observing the realisation of *Inburgering* in Ghent, while they conducted semi-structured interviews with the experts working in all the programme components, and the programme participants themselves. *Inburgering* – with its solid professional foundations and carefully crafted elements building on each other – shall be regarded as a programme highly valued by immigrants participating in it, as it is conducive to their integration into everyday life in Flanders. The lessons learned from the successes of the observed programme could foster the adaptation of good practices in countries where the challenges of international migration are relatively new and adequate policy responses are lacking. (*Full text in Hungarian on pages 154–169.*)



## A kötet szerzői, szerkesztői

---

**BARCZA ILDIKÓ** az Eötvös Loránd Tudományegyetemen angol nyelv és irodalom, illetve kulturális antropológia szakpáron végzett. Kulturális antropológiai kutatása az identitás és az etnikai kisebbségek kérdéseire fókuszált, az angol szakhoz kapcsolódó, alkalmazott nyelvészet szakirányon pedig a nyelvtanítás interkulturális aspektusait vizsgálta. Jelenleg egy, a kiutasítás folyamata alatt álló külföldiek élet-helyzetét feltáró nemzetközi kutatási projekt, valamint a migrációval és integrációval kapcsolatos társadalmi tudatosság és érzékenység növelésével foglalkozó iskolai projekt megvalósításában vesz részt a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület munkatársaként.

**ILDIKÓ BARCZA** has obtained a master's degree in Cultural Anthropology and English Language and Literature at Eötvös Lorand University, Budapest. During her studies in Cultural Anthropology, her research focused on questions about identity and ethnic minorities. In Applied Linguistics, as part of her English major, she focused on the intercultural aspects of language teaching. Recently, as a colleague of Menedék – Hungarian Association for Migrants she works on an international research project revealing the situation of unreturnable migrants in detention, and participates in a programme for schools aiming to raise society's awareness on migration and integration, and improve sensitivity towards the topic.

**BODOLAI ANNA BORBÁLA** a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és a Közép-Európai Egyetem (CEU) *Human Rights* programján végzett. A migráció és integráció kérdéseivel 2007 óta foglalkozik, amikor a német *Erinnerung, Verant-*

wortung, Zukunft) alapítvány ösztöndíjasaként Berlinben tanult, azt követően pedig a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületnél és az Amnesty International Magyarország-nál önkénteskedett. Jelenleg projektvezetőként dolgozik az ICCR-Budapest Alapítványnál és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületnél.

**ANNA BORÁLA BODOLAI** holds master's degrees in International Relations from Corvinus University of Budapest and Human Right Law from Central European University. She has been involved in migration and immigrant integration related researches since 2007, when she studied in Berlin as of part of the German Foundation's (Erinnerung, Verantwortung, Zukunft) scholarship programme and after that volunteered at Menedek – Hungarian Association for Migrants and at Amnesty International Hungary. Currently, she works as project coordinator at the ICCR-Budapest Foundation and Menedék Association.

**FALUDI JULIANNA** a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és a Trentói Egyetem (Olaszország) *Local Development and Global Dynamics Programme* (Helyi Fejlesztés és Globális Dinamika) doktori iskolájának Phd hallgatója. Kutatási fókusz a migráció, szervezeti dinamika, kulturális termelés, tudás-megosztás és innováció, a tudás-intenzív szolgáltatások felépítése és tervezése.

**JULIANNA FALUDI** is a Phd student in Sociology at Corvinus University of Budapest, and at the Local Development and Global Dynamics Programme of the University of Trento, Italy. Her research activities and interests cover the fields of migration, organisational dynamics, cultural production, knowledge-share in innovation, architecture and design of knowledge-intense services.

**FELEKY GÁBOR ATTILA** közgazdász és vallástudomány végzettséggel rendelkező kutató, aki több migrációval kapcsolatos kutatás, illetve bevándorlókat segítő projekt megvalósításában szerzett már tapasztalatot. Jelenleg a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia Doktori Iskolájának hallgatója, továbbá a KSH Népeségtudományi Kutatóintézet munkatársa. Főbb kutatási területe a hazánkban élő bevándorlók integrációja, illetve a magyar lakosság migrációs szándékai.

**GÁBOR ATTILA FELEKY** possesses a degree in economics and in the scientific study of religion. He has been involved in numerous migration-related researches, as well as in a number of projects aiming at assisting migrants in Hungary. Currently, he is enrolled in the PhD programme in Sociology at Corvinus University of Budapest, and he works at the Demographic Research Institute of the Hungarian Central Statistical Office. His main research fields cover the integration of immigrants and migration intentions among the Hungarian population.

**KISS ADRIENN** szociális munkás, az ELTE Társadalomtudományi Kar szociálpolitika szakán végzett. Szociális munkásként évek óta a nemzetközi védelemben részesülő (menekült státuszú), illetve migráns háttérű célcsoportok számára nyújt tanácsadói és pszicho-szociális támogatást a Menedék Migránsokat Segítő Egyesületnél. Emellett projekt koordinátorként részt vett a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet *Platform az innovatív szociális szolgáltatásokért* elnevezésű projektjének megvalósításában.

**ADRIENN KISS** is a social worker. She graduated from ELTE University, Faculty of Social Sciences and holds a degree in Social Policy. Having worked at Menedék – Hungarian Association for Migrants for years as a social worker, she was engaged in counselling and among others provided psycho-social support for different minority groups, refugees and migrant service-users. Additionally, she has worked as a project coordinator on the implementation of the *Social Platform on Innovative Social Services* project at the Budapest Institute for Policy Analysis Ltd.

**KOCSIS JUDIT NÓRA** kormánytisztviselő tanácsos a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Nemzetközi Együttműködési Főosztályán, jelenleg az ELTE-PPK Neveléstudományi Doktori Iskola Andragógia Programjának PhD hallgatója.

**JUDIT NÓRA KOCSIS** is a government officer at the Office of Immigration and Nationality, Department of International Affairs. Currently she is enrolled as a PhD student at the Doctoral School of Adult Education Programme of Eötvös Lóránd University, Budapest.

**KOVÁTS ANDRÁS** Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézetének kutatója és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület igazgatója. Szociálpolitikus, 1995 óta foglalkozik bevándorlással és menekültügygel. Számos, a bevándorlók integrációjával és a migrációs szakpolitika alakításával kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatásban vett részt kutatási partnerként illetve vezető kutatóként. Rendszeresen végez oktatói, szakértői, tanácsadói munkát hazai és európai szervezetek, intézmények számára.

**ANDRÁS KOVÁTS** is a researcher of the Institute for Minority Studies of the HAS Centre for Social Sciences, and the director of Menedék – Hungarian Association for Migrants. An expert on social policy he has worked in the field of immigration and asylum since 1995. He has participated in several local and transnational research projects as research partner or lead researcher. He is regularly involved in training and consultancy on behalf of Hungarian and European organisations, institutions.

**MAGYAR ESZTER** végzettségét tekintve közgazdász, aki migrációval kapcsolatos kérdésekkel foglalkozott korábban a Nemzetközi Migrációs Szervezetnél, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségénél és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületnél.

**ESZTER MAGYAR** is an economist by training and has worked on migration issues at International Organisation for Migration, the European Union Agency for Fundamental Rights and Menedék – Hungarian Association for Migrants.

**MÁRTON EMESE** magyar nyelv és irodalom végzettséggel rendelkező kutató, szociológus és magyar mint idegen nyelv tanár. Több nyelvészettel és magyarországi bevándorlókkal kapcsolatos kutatásban, valamint magyar mint idegen nyelvi tananyagok fejlesztésében vett részt. Jelenleg az Eötvös Loránd Tudományegyetem Nyelvtudományi Doktori Iskola hallgatója, illetve a Semmelweis Orvostudományi Egyetem Nyelvi Lektorátusán magyar mint idegen nyelv tanár. Főbb kutatási területei: alkalmazott fonetikai kutatások a magyart mint idegen nyelvet tanulók beszédprodukciónak, valamint multikulturális tartalmak megjelenése a magyar mint idegen nyelv tananyagokban.

**EMESE MÁRTON** possesses a master's degree in Hungarian Language and Literature and Sociology, also, she is a teacher of Hungarian as a second language. She has been involved in numerous linguistic and migration-related researches, as well as in the development of teaching materials for Hungarian as a foreign language. She is currently a PhD student in the programmes of Applied Linguistics and Intercultural Linguistics at Eötvös Loránd University, and works for the Language Department of the Semmelweis University of Medicine. Her main research topics are: applied phonetic research in the speech production of Hungarian as a foreign language learners and the presence of multicultural contents in teaching materials for the education of Hungarian as a foreign language.

**NÁDASDI ANITA** évek óta közigazgatásban, főként bevándorlókkal foglalkozó szervezeteknél dolgozó jogász. Több, a menekültek munkaerő-piaci integrációját elősegítő magyar program, valamint részt vett az *European Modules on Migrant Integration* (Európai Modulok a Migránsok Integrációjáért) kidolgozásában. Jogi tanulmányai során a jogösszehasonlításra fókuszált, a Nemzetközi Jogösszehasonlító Társaság ösztöndíjasaként részt vett a strasbourgi Robert Schumann Egyetem képzésén.

**ANITA NÁDASDI** is a lawyer who has been working in the administration for years, mainly at organisations dealing with immigrants. She has worked on the elaboration of several national programmes aiming at the labour market integration of refugees and participated in the European Modules on Migrant Integration conferences. She was focusing on comparative law during her legal studies, and she won the scholarship of the International Association of Comparative Law and hence took part in a course of the Robert Schuman University.

**PÁVA RITA** interkulturális pszichológus. Jelenleg az ELTE Interkulturális Pszichológia és Pedagógia Központ programjának PhD hallgatójaként oktat, kutat. Alapító tagja a magyarországi IAT (Implicit Asszociációs Teszt) Kutatócsoportnak. Kutatási témája az implicit és explicit előítéletek és sztereotípiák. 2005 óta többször élt hosszabb-rövidebb ideig Németországban, ahol többek között a migráns gyerekek integrációjával foglalkozott.

**RITA PÁVA** is an intercultural psychologist. Currently she is a PhD Student at the Centre for Intercultural Psychology and Education at Eötvös Lóránd University, Budapest, where she is teaching and doing research. She is a co-founder of the Hungarian IAT (Implicit Association Test) Research Group. Her research topics are implicit and explicit stereotypes and prejudices. Since 2005 she has lived repeatedly in Germany, where, among other things, she has worked in programmes for the integration of migrant children.

**SCHMIDT ILDIKÓ** a Pécsi Tudományegyetem Alkalmazott Nyelvtudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Fő kutatási területe a bevándorlók integrációjának megvalósulása a nyelvoktatáson keresztül, valamint az idegennyelv-tanulás, és azon belül a magyar mint idegen nyelv elsajátítása. Emellett a Thomas Mann Gymnasium – Deutsche Schule Budapest magyar nyelvtanára, illetve menekülteknek tart magyar nyelvi fejlesztést.

**ILDIKÓ SCHMIDT** is a PhD student at the University of Pécs in the Applied Linguistics Doctoral School. Her main research interests are integration of migrants through language learning and second language learning with special focus on Hungarian as a foreign language acquisition. She teaches Hungarian in the Thomas Mann Gymnasium – Deutsche Schule Budapest and works with refugees as a Hungarian language trainer.

**SOLTÉSZ BÉLA** az Eötvös Loránd Tudományegyetem spanyol-portugál szakán és a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán végzett. Ösztöndíjként Spanyolországban, Chilében és Mexikóban tanult. Jelenleg a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola doktorjelöltje és a SEEMIG migrációkutatási projekt munkatársa. Kutatási területe a migráció hatása a küldő országok gazdasági fejlődésére.

**BÉLA SOLTÉSZ** holds master's degrees in Spanish and Portuguese Studies from Eötvös Loránd University, Budapest, and in International Studies from Corvinus University of Budapest. He studied in Spain, Chile and Mexico as an exchange

student. Currently he is a PhD student at Corvinus University of Budapest's International Relations Doctoral School and he works in the SEEMIG migration research project. His field of research is the effects of outward migration on the economic development of migrant-sending countries.

**SOMOGYVÁRI ZOLTÁN** jogász. Jelenleg a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa, ahol az Emberi Jogi Tanácsadó Iroda ügyfélszolgálatát látja el jogi tanácsadóként, esetenként menedékkérőket és rendőrök által okozott jogsértések áldozatait képviselve. A 2012-ben alakult Migráns Szolidaritás Csoport tagja, amely a Magyarországon élő menekültek, migránsok jogaiért és egy befogadóbb magyar társadalomért küzd.

**ZOLTÁN SOMOGYVÁRI** is a lawyer. Currently he is a colleague of the Hungarian Helsinki Committee, where he works as the legal advisor in the Human Rights Counselling Office, occasionally representing asylum-seekers and the victims of human rights violations caused by the police. Since 2012, he is a member of the Migrant Solidarity Group, which struggles for the rights of refugees and migrants in Hungary and for a more inclusive Hungary.

