

EURÓPAI INTEGRÁCIÓS ALAP



Nemzetközi esettanulmányok

I.

A külföldiek integrációja: célok és mérhetőség európai szinten

Tóth Judit

Azonosító szám: EIA/2007/3.2.3.1.

Tartalomjegyzék

1. Alapelvek célkitűzések.....	3
Beilleszkedési elvek.....	3
Integrációs intézmények	5
2. Egy tagállami példa: Szlovákia	9
Az integráció indikátorai Szlovákiában.....	11
3. A migrációs statisztika követelményei.....	16
4. Ellentmondások és a közeli jövő.....	22

1. Alapelvek célkitűzések

Az Európai Unió egyik fő célkitűzése az integrációs politika közös kialakítása a 27 tagállamban. Nagy viták övezik, hogy milyen a kapcsolat, a kölcsönhatás a migrációs és a beilleszkedési politika között, különösen azért, hogy milyen befolyást gyakorol a befogadó társadalomra, gazdaságra és az egész Unióra a bevándorlás. Az Unióban a beilleszkedés fő célja, hogy önfenntartó legyen a külföldi. Ez a gazdasági követelmény magában foglalja, hogy önállóan oldja meg lakhatását, foglalkoztassák, vegyen részt a közoktatásban, a szociális és egészségbiztosításban, valamint a közéletben. Ez tehát a többségi társadalomnak is elérhető közszolgáltatásokhoz és közintézményekhez való hozzáférést követeli meg. (Az uniós célrendszert áttekintve csak jelezzük, hogy egyik tagállam sem tekinthet el azoktól a két-és többoldalú emberi jogi megállapodásokról, amelyek a külföldiekre vonatkoznak, és a beilleszkedésben is szerepet játszanak. Ilyen például az Európai Szociális Karta vagy a hontalanok jogállásáról szóló egyezmény, amelyeknek Magyarország is részese. Ugyanakkor tény, hogy ezek az egyezmények nem célozzák kifejezetten a beilleszkedés rendszerszerű támogatását, valamint mérését, csak a migránsok normatív alapú kezelését.)

Beilleszkedési elvek

A migrációs politika és ügyintézés módosulását tartalmazta az Amszterdami Szerződés, előre vetítve a menedék, a beilleszkedési politika és a bevándorlás terén a valamiféle közös modell kialakítását. 2003-ban, a Thessalonikiban tartott tanácsi csúcsértekezleten, átfogó politikát javasoltak kidolgozásra minden olyan külföldi beilleszkedéséről, aki nem uniós polgár (harmadik állam polgára, a továbbiakban: külföldi) és jogszerűen tartózkodik valamely tagállamban. Ennek alapul vételével

fogalmazták meg a közös beilleszkedési alapelveket.¹A közös modell kiinduló pontja, hogy a külföldiek foglalkoztatása teszi a többségi társadalom számára is láthatóvá a migráns gazdasági önállóságát, önfenntartását. Ezért ezt kiemelten kell kezelni. Ennek köszönhetően tud beilleszkedni, továbbá hozzájárulni a gazdasági versenyképességhez (Lisszaboni Stratégia és annak esedékes felülvizsgálata). A közös beilleszkedési elvek a következők:

(a) a beilleszkedés kétirányú folyamat, a tagállamokban élő valamennyi migráns kölcsönös alkalmazkodása;

(b) a beilleszkedés az uniós értékekre épít, azt tiszteletben tartja;

(c) a külföldi foglalkoztatása kiemelkedő eleme a beilleszkedés meglétének;

(d) a sikeres beilleszkedés feltételezi, hogy a külföldi ismeri a befogadó társadalom nyelvét, kultúráját, intézményeit;

(e) az oktatástól függ, hogy a külföldi és annak gyermekei felkészülnek-e arra, hogy sikeres és aktív polgárokká váljanak a befogadó társadalomban;

(f) a sikeres beilleszkedés kulcskérdése, hogy a közszolgáltatásokhoz és magánpiaci javakhoz hátrányos megkülönböztetés nélkül, az állampolgárokkal azonos bánásmód alapján jussanak hozzá a külföldiek;

(g) a helyi lakosok és a külföldiek közti kapcsolatok, az együttműködés gyakorisága az alapvető előfeltétele a beilleszkedésnek, a közös tanulás, lakókörnyezet, a közös fórumok mindehhez nagyban hozzájárulnak;

(h) az Alapjogi Kartában (2000) biztosított kulturális és vallási sokszínűséget a gyakorlatban biztosítani kell, hacsak az nem ütközik valamely nemzeti törvénybe vagy másik alapvető jogba;

¹ Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, 2004 (Annex I)

(i) a demokrácia gyakorlása, a részvétel a beilleszkedési politika formálásában hozzájárul a külföldi beilleszkedéséhez, különösen a helyi közösségekben, helyi szinten;

(j) a kormányzati, közszolgáltatási és a közpolitika alakításának valamennyi színterén a beilleszkedési intézkedések érvényesítése a társadalmi átlagba való integrációt szolgálja;

(k) egyértelműen meghatározott célok, mérési módszer és értékelési rendszer kell ahhoz, hogy tárgyilagosan megítélhető legyen a külföldiek beilleszkedése terén elért haladás, változás, és hogy minderről hatékonyan adatokat lehessen cserélni.

Integrációs intézmények

A közösségi jog és a tagállami szabályozás (így a külföldiek foglalkoztatási célú befogadása, amely nemzeti hatáskör) közös alkalmazásakor a külföldiek munkába lépését kell középpontba állítani, „mert az kulcsmozzanat a külföldi beilleszkedéséhez”.² Ezért kell átfogóan gondoskodni a külföldiek önfoglalkoztatást is magában foglaló tájékoztatásáról, szakképzéséről, képezettségük elismeréséről, szakmai gyakorlatuk egyéni értékeléséről. A másik kiemelt feladat a befogadó ország nyelvének elsajátítása,³ valamint a külföldi gyerekek bekapcsolása a közoktatásba, hogy aktív polgárokká váljanak.

A szabadság, a biztonság és a jog térségévé fejlesztendő Unióban a különböző intézkedéseket összefoglaló Hágai Program a 2005-2010 közötti időszakra zömmel biztonsági és jogkorlátozó tennivalót fogalmazott meg. Ezek között szerepel, hogy a gazdasági célú

² Conclusions of the European Council meeting 6 November 2008

³ Ebben célszerű figyelembe venni az Európa Tanács kidolgozott kategóriáit a külföldiek nyelvtudásának fokozatos megszerzésére vonatkozóan. Common European Framework for Reference for Languages (CEFR): A1, A2, B1, B2, C1, C2. Ezeket Németországban, az Egyesült Királyságban már alkalmazzák. Az A és B szint a legáltalánosabb kommunikációs kompetenciákat foglalja magában.

bevándorlás kiemelkedő jelentősége miatt, a tagállamok beilleszkedési politikáját sokkal jobban össze kell hangolni. Ennek nyomán meghatározta a Bizottság⁴, hogy a külföldiek és nem az uniós polgárok (és családtagjaik) beilleszkedésére kell összpontosítani, ezeket megfelelően kell anyagilag támogatni. Vitákban kell meggyőzni az érintetteket, hogy kedvezően viszonyuljanak a bevándorláshoz, a migráció gazdaság-és társadalom-fejlesztési összetevőikhez, a külföldiek gazdasági öfenntartóvá válásához, valamint az állami és helyi, önkormányzati rásegítő intézkedésekhez. 2005-ben megfogalmazódott a külföldiek beilleszkedésének közös, minimális uniós célrendszere.⁵ Ennek hatására egyre több tagállam tekinti át eddigi beilleszkedési intézkedéseit, hogy elősegítse a jogszerű bevándorlást, a hatékony beilleszkedést és fellépjen a jogellenes belépés, tartózkodás miatt. A sikertelen, integrálatlan külföldiek társadalmi konfliktusait szeretnék minél inkább megelőzni egy hatékonyabb befogadási politikával. Ezt segíti az Európai Integrációs Alap⁶, amely közösen finanszírozandó programokat tűz ki célul, a tagállami és az uniós források felhasználásával. Az Alap támogatja⁷ a harmadik országbeli külföldiek szociális, oktatási, kulturális, vallási, nyelvi beilleszkedéséhez szükséges programokat, javítva a tagállamokban a szolidaritást, valamint a szabadság, biztonság és jog térségévé válás lehetőségeit. Az Alap 2007-2013 közötti időszakra következő prioritásokat határozta meg:

(a) átültetni a gyakorlatba a harmadik országból érkezett külföldiekre vonatkozó közös beilleszkedési politika elveit;

(b) értékelési és mérési módszerek, indikátorok kidolgozása, hogy az egyes politikák, programok előrehaladását, sikerét meg lehessen ítélni

⁴ Policy Plan on Legal Migration COM (669/2005) final

⁵ Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-country Nationals in the European Union COM (389/2005)

⁶ Council Decision of 25 June 2007, Establishing an European Fund for the integration of third-country nationals for the period 2007-2013 (Solidarity and management of migration flows)

⁷ Decision No. 2007/435/EC of the European Parliament and of the Council

a külföldiek beilleszkedését illetően, ide értve összehasonlító tanulmányok készítését is;

(c) a kultúrák közötti eligazodást segítő ismeretek, kapacitások erősítése a kormányzati és kormányközi, valamint regionális integráció szereplői között;

(d) a tagállamok beilleszkedési politikájára vonatkozó ismeretek cseréje, a tapasztalatok kicserélése.

A francia elnökség európai paktumával,⁸ amely a menedékjogra és a bevándorlásra vonatkozó célokat foglalta össze, közelebb kerülhet az Unió egy közös befogadási és beilleszkedési politikához. Különösen a tartósan letelepedett külföldiek érdekében indokolt az együttműködés.

A felelős miniszterek 2008 novemberi ülésén⁹ fogadták el a Vichy nyilatkozatot, amely a külföldiek beilleszkedéséről szólnak, kiemelve a következő elveket: a társadalmi kohézió és a szolidaritás erősítése, valamint a koordináció szükségessége a beilleszkedés terén az érintettek között. A nyilatkozat globális szemléletet és az Unióban a közös felelősséget sürgeti, az uniós értékek megtartását, a foglalkoztatáshoz hozzásegítést, a külföldiek oktatást és a kulturális párbeszédet. Ez a dokumentum is megismétli, amit már több másik uniós anyag: a külföldiek beilleszkedése a társadalmi kohézió és a fogadó országban a gazdasági fejlődés előfeltétele. Itt is sürgetik az intézményi kapacitások bővítését, a migrációs mozgásokra vonatkozó elemzések és az adatcsere jelentőségét, a külföldiek jogvédelmét, valamint a befogadottak megtartását, letelepítését (nem vándorol tovább, ott dolgozik és fizeti az adót, családot alapít). Ez pedig felveti a megfelelő jogharmonizációt, hogy normatív eszközökkel lehessen a közös migrációs politikát kialakítani (noha az integrációs politikára az Uniónak nincsen hatásköre). A nemzeti

⁸ European Pact on Immigration and Asylum, European Council, 15-16 October 2008

⁹ European Ministerial Conference on Integration, 3-4 November 2008, Vichy – Declaration on the Integration of Immigrants

szintű befogadási és beilleszkedési intézkedések és szabályozások összehangolása, uniós pénzekkel való támogatása révén érhető el az egymáshoz közeledő (harmonizált) politika. Ugyanakkor már a paktumban is leszögezik, hogy a külföldiek beilleszkedése már az elindulás előtt megkezdődik, és a cél-országban teljesedik ki.

Az uniós intézmények beilleszkedési politikájának része, hogy a helyi önkormányzatokat is vonják be a szabályozási és finanszírozási, valamint a hatásköröket nemzeti szinten elosztó megbeszélésekbe. A Régiók Bizottsága¹⁰ szorgalmazza, hogy a beilleszkedés a kultúrák közötti párbeszédtől nem választható el, és ezért sürgeti, hogy a helyi hatóságok, önkormányzatok kapjanak anyagi és intézményi segítséget, hogy a beilleszkedéshez kellő tudásuk legyen, továbbá a helyi közszolgáltatások biztosításához a külföldiek számára. Ez a támogatás különösen a szociális támogatások, a közoktatás, a lakhatás, az egészségügyi ellátás és az általános helyi, közösségi eligazodást segítő tájékoztatók nyújtásához kell. Másfelől, a foglalkoztatás segítése és a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés terén a gazdasági és más partnerekkel kellene jobban együttműködni a helyi önkormányzatoknak, városoknak.

A befogadási, beilleszkedési nemzeti hatáskör gyakorlásához Kézikönyvet dolgozott ki a Bizottság a megfelelő döntéshozók és kormányzati munkatársak számára.¹¹ Ez kiemeli, hogy a külföldiek megérkezését követő néhány hónapban különösen nagy szükség van általános eligazodást segítő programokra (tanfolyam), hogy a beilleszkedésük zökkenőmentes lehessen. Ezek lehetnek általános jellegűek és csak bizonyos tárgykörrel foglalkozók (pl. a munkaerő piac bemutatása, a

¹⁰ Committee of the Regions, Integration Policy and Inter-Cultural Dialogue (November 2008)

¹¹ Handbook on Integration for Policy Makers and Specialists. 2nd edition (2007) and 3rd edition (2009), European Commission, DG for Justice, Freedom and Security, Brussels

külföldiek jogi helyzetének és jogállásának ismertetése, a szociális és családi támogatások rendszeréről szóló).

2. Egy tagállami példa: Szlovákia

Szlovákiában a kormány a szociális és családpolitikai miniszter előterjesztésére 2009. május 6-i ülésén elfogadta a *külföldiek integrációjáról szóló átfogó, tízéves koncepciót*¹². Előkészítését és kidolgozását az Európai Integrációs Alap (EIF) támogatta. Ezt megelőzően 2005-ben fogadták el az ország *migrációs politikáját*, az érintett főhatóságok munkamegosztását rögzítve¹³, amely azonban nem tért ki a beilleszkedés jogi, intézményi és gyakorlati kérdéseire. A *menekültként elismertekre vonatkozó beilleszkedési lépéseket* ugyan megalkották,¹⁴ de az nem foglalkozott a többi külföldivel, továbbá ezek között a lépések között nem volt kapcsolat. A parlament 2007 szeptemberében áttekintette a migrációra vonatkozó intézkedéseket, erről jelentést tárgyalt meg, figyelemmel a külföldieknek a foglalkoztatási, a demográfiai és a gazdasági előrejelzések szerinti szerepéről. Ugyanakkor a migrációs politika gyakorlati átültetéséről szóló beszámolót a kormány vitatta meg¹⁵, és megbízta a szociális, foglalkoztatási és családpolitikai minisztert, hogy tegyen megfelelő intézkedéseket a beilleszkedési koncepció kialakításához, ide értve a helyi önkormányzatok bevonását is. A további koncepció-készítésbe a belügyi tárcát és az önkormányzati szövetségeket is bevonták, és rögzítették, hogy uniós forrásokat is mozgósítani kell az átfogó koncepcióhoz¹⁶.

¹² Concept of the Foreigner Integration in the Slovak Republic – supported by the EU (EIF) 2009.

¹³ A kormány 11/2005. rendelete 2005. január 12-én. Nagy hangsúlyt helyez az illegális migráció megelőzésére, megakadályozására.

¹⁴ A kormány 105/1996. rendelete 1996. február 6-án. Ez külön fogalmazta meg a központi, és külön a helyi-önkormányzati - civil szervezetek feladatait, így a kétszintű beilleszkedési politikát.

¹⁵ A kormány 425/2007. rendelete 2007. május 9-én

¹⁶ A kormány 390/2008..rendelete 2008.június 11-én

Azzal számolnak az átfogó koncepcióban, hogy 2015-től megnövekszik a befelé irányuló migráció. A koncepció feltételezi, hogy van elfogadott meghatározása a bevándorlás szociális, gazdasági, kulturális, közrendi, demográfiai szerepének. Ennek középpontjában az áll, hogy a jogszerű munkaerő migrációra szükség van.

A beilleszkedési politika¹⁷ főbb elemei Szlovákiában

(a) alapelv, hogy 2-3 évenként korrigálni kell a politikai célokat, figyelemmel a munkaerő piac, a munkanélküliség, a demográfia és külföldiek helyzetére,

(b) a beilleszkedés hosszú távú, dinamikus és kétoldalú folyamat, tehát a befogadó közegnek is változnia kell, mert a külföldi közösségek a társadalom, a gazdaság szerves részét képezik. Eszerint elvetik az asszimilációs és a multikulturális modellt egyaránt, helyette az integratív modellt választották: a közösség és a külföldi közös felelőssége a beilleszkedés, a külföldiek aktív részvételét, jogaik és kötelezettségeik teljesítését biztosítva. Így nem jönnek létre választó vonalak a gazdaságban, a kulturális életben és a szociális kérdésekben.

(c) a huzamosan tartózkodó és a jogszerűen tartózkodó külföldiek jogállását közelíteni kell az állampolgárokéhoz,

(d) segíteni kell a külföldiek szlovák nyelvtanulását (különösen 18 éves kor alatt), valamint az állampolgárság megszerzését,

(e) az integrációs politika alanyai a huzamos tartózkodási engedélyt szerzők (pl. üzleti célú tartózkodás, munkavállalás), az ideiglenes engedélyt szerzők (pl. családegyesítési engedélyt kapó, a külföldön élő, szlovák igazolvánnyal rendelkező), állandó tartózkodási engedélyesek, az EGT regisztrált polgárai, a menekültek¹⁸ és a humanitárius alapon befogadottak – ha a tartózkodási engedély legalább egy évre kiterjed. [Ez

¹⁷ A koncepciót külső szakértői munkacsoportok segítettek kidolgozni, a jogalkotást, a tartózkodást, a foglalkoztatást, szociális és egészségügyi ellátást, a lakhatást, oktatást érintő ügyekben.

¹⁸ A menekültek és a kérelmezők befogadásával kapcsolatos minimum szabályok is támogatják a beilleszkedést, különösen a foglalkoztatás biztosítását ld. Council Directive 2003/9/EC (27 January 2003)

a besorolás az uniós polgárok és a közösségi jog által kedvezményezett személyekre is kiterjed, mégpedig nem véletlenül.]

Az integráció indikátorai Szlovákiában

A koncepció a következő indikátorokat vezeti be¹⁹a külföldiek beilleszkedésének mérésére, összehasonlíthatóságára, az intézkedések tervezhetőségére:

(a) a gazdasági beilleszkedés indikátorai:

1. munkavállalási jog (miként adják meg a munkavállalási engedélyt vagy foglalkoztatási regisztrációt, egyéb engedélyeket a munkába lépéshez)
2. foglalkoztatási ráta (gazdasági aktivitás az egész külföldi lakosságon belül)
3. önfoglalkoztató (kisvállalkozó, befektető) külföldiek aránya a külföldi lakosságon belül
4. azon külföldiek aránya, akik magasan képzettek,
5. külföldön szerzett munkatapasztalat, végzettségek elismerésének helyzete
6. az egyes gazdasági ágazatokban a foglalkoztatott külföldiek aránya
7. a külföldiek munkanélküliségi aránya, különösen a tartós munkanélküliségé
8. azon külföldiek aránya, akik munkanélküli ellátást és szociális támogatást kapnak (munkajövedelem hiányában)

(b) a társadalmi beilleszkedés indikátorai:

¹⁹ Zuzana Bargerová és Boris Dívinsky, 2008. A szerzők külön ajánlásokat készítettek, amit a koncepcióban felhasználtak.

9. a külföldiek viszonyulása a befogadó társadalom értékeihez, általános magatartási szabályaihoz
10. a külföldiek önmeghatározása és jogállásukkal, helyzetükkel való elégedettség mértéke
11. a formális és informális társadalmi interakciók aránya a többségi társadalom és a külföldiek között (pl. munkahelyen, szomszédságban, barátok között)
12. az anyaországukkal való kapcsolat gyakorisága
13. a külföldieknek nyújtott integrációs programok léte és jellege, különösen a sérülékenyebb csoportok számára (pl. fogyatékkal élők, nők, kiskorúak, nyugdíjasok, analfabéták)
14. vegyes házasságok aránya és az ilyen családjegyesítések gyakorisága
15. önkéntes döntésen alapuló elszigetelődés mértéke a külföldiek körében
16. a külföldiek által elkövetett bűncselekmények aránya, különösen a fiatalok bűnözése

(c) az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó beilleszkedés indikátorai:

17. az egészségügyi ellátáshoz és biztosításhoz való hozzáférés
18. a külföldiek halandósági és várható élettartam adatai

(d) közoktatási indikátorok:

19. 19. minden oktatási intézmény típusban, szinten a külföldi és a hazai tanulók aránya
20. 20. a külföldi (otthoni) diplomák elismerése

(e) a szlovák nyelvtudás indikátorai:

21. hozzáférés a hivatalos nyelv elsajátításához

22. a hivatalos nyelv használata (pl. hivatalokban, intézményekben)
23. szlovák nyelvtudás mértéke

(f) a kulturális és vallási beilleszkedés indikátorai:

24. a többségi társadalom kultúrájának elfogadása és ahhoz való igazodás
25. a hazai lakosság miként fogadja el a külföldi csoportok kultúráját, annak sokszínűségét
26. a különböző egyesületek, körök (állami) támogatási feltételei
27. a külföldi kulturális központok alapításának feltételei
28. a külföldiek megnevezése, annak elfogadása a többségi társadalomban
29. vallásgyakorlás, közös istentisztelet lehetőségei a külföldiek körében

(g) lakhatási indikátorok:

30. a szociális bérlakáshoz hozzáférés a külföldiek számára
31. az ingatlanpiacon a külföldiekkel szembeni esetleges megkülönböztetés
32. ingatlanszerzés lehetőségei a külföldiek számára (talán a termőföldet kivéve)
33. a külföldiekre vonatkozó lakhatási zsúfoltság (pl. mennyi lehet a maximális laksűrűség, fő/m² vagy egyéb meghatározás szerint a külföldiekkel kapcsolatosan)
34. a vegyesen lakott településeken a helyi lakosság viszonya a külföldi lakosokhoz
35. a biztonságérzet a vegyesen lakott településeken
36. a települési beilleszkedés, gettósodás és szegregáció mértéke a külföldiek körében

(h) a polgári beilleszkedés jelzőszámai:

37. a huzamos tartózkodási engedély megszerzése és az országon belüli szabad mozgás jellege
38. a menekültek elismerési eljárásának ideje, az elismerés aránya és az eljárás sajátosságai
39. a családegyesítés feltételei, esélyei és rendszere a különböző külföldiek (jogállásúak) körében
40. a családegyesítés alapján tartózkodó családtagok jogi helyzete
41. a külföldiek alapjogi, emberi jogi helyzete, jogbiztonsága
42. a külföldieknek nyújtandó jogi tanácsadás, jogvédelem jellege
43. az állampolgárság megszerzésének feltételei, rendje, a honosítás arányai
44. a kettős állampolgárság elfogadása, a születéssel szerzett kettős állampolgárság helyzete

(i) a politikai beilleszkedés jelzőszámai:

45. tagság a politikai pártokban, mozgalmakban a külföldiek számára
46. a külföldiek részvétele a szakszervezetekben
47. részvétel az egyesülési jogban (szakmai érdekképviselés, civil szerveződés létesítése, bekapcsolódás)
48. aktív és passzív választójog az önkormányzatokban
49. részvétel a helyihatósági és regionális (igazgatási) szervezetek munkájában (közügyekben való részvétel joga ez a magyar alkotmányos rendszerben)
50. vezető posztokat betöltenek-e helyi, regionális szervezetekben a külföldiek, milyen a képviseletük ezekben

(j) az emberi *beilleszkedettség* indikátorai:

51. az emberi jogok védelméhez milyen az intézményi hozzáférése a külföldieknek
52. miként kapcsolódnak be anti-diszkriminációs programokba és jogvédelembe
53. tényekkel alátámasztott és szubjektív érzet a külföldiekkel szembeni megkülönböztetés, diszkrimináció, a rasszista megnyilvánulások terén
54. az idegengyűlölet mértéke, a többségi társadalom elfogadásai aránya a külföldiekkel kapcsolatosan
55. milyen a külföldiek képe a médiában
56. milyen arányú az etnikai-faji motivációjú bűnözés

Ennek alapján a belügyi tárca, a Statisztikai Hivatal rendszeresen áttekinti a külföldiek helyzetét, azt értékeli, legkorábban a koncepció elfogadását követő egy év múlva. Másfelől, létrehozták a bevándorlási hatóságon belül az integrációs osztályt a szükséges intézkedések összehangolására 2007 végén, valamennyi érintett tárca, a helyi önkormányzatok és nemzetközi migrációs szervezetek (UNHCR, IOM) között. A koncepció meghatározza az egyes területeken szükséges lépéseket és azok felelőseit (pl. a munkavállalási engedélyezési rendszer egyszerűsítése, amelynek felelőse a szociális, családügyi és foglalkoztatási minisztérium, együttműködve a belügyminisztériummal). Összesen 70 feladatot oszt ki a koncepció a főhatóságoknak. Számos jogalkotási és szervezeti változtatást is megneveznek, ide értve az évi 660 ezer euróra becsült integrációs programok és rendszer kiadásainak költségvetési tervezését. Például, hogy a bevándorlás ügye és a honosítás egy hatósághoz kerüljön 2010-től (BÁH mintájára), valamint a helyi önkormányzatok hatásköre bővüljön a külföldiek beilleszkedésének egyes feladataival 2009 nyaráig, módosítva

egyben a helyi önkormányzati törvényt (1990) is.²⁰Ezért külön meghatározzák e téren a sürgős teendőket, intézkedéseket, és a helyi önkormányzatok képviselőit a kezdettől bevonták a migrációs politika és az integrációs politika kidolgozását végző szakértői bizottsága. A horizontális és vertikális hatóságközi együttműködés intézményesítését több intézkedés szolgálja.

3. A migrációs statisztika követelményei

A mérés és a migrációs folyamatok összehasonlíthatósága szempontjából átfogó követelményeket határozott meg 2007. júliusában az Európai Parlament és a Tanács a migrációs statisztikáról, több éves előzmények, előkészítés után. A **862/2007/EK rendelet** a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 1976-os rendelet helyébe lép. A 2003 óta felgyorsult statisztikai szabályozáshoz, statisztikai adatcseréhez, amely a közös migrációs politika egyik pillére, nagyban hozzájárult az Unió bővítése. Arra hivatkoztak, hogy egyre nagyobb az igény a bevándorlók, a befogadottak képzettségére, iskolai végzettségére, munkakörére vonatkozó elemzésekre, a jogszabályok hatásának vizsgálatára, a népességstatisztikából kikövetkeztethető illegális migránsok adatainak minél pontosabb becslésére, ezért csak európai szinten lehet szabályozni, mégpedig átfogóan a migrációs statisztika közös minimum-szabályait. Másfelől be kellett várni a migrációra vonatkozó másodlagos jog megalkotását, mivel annak fogalmaira kell építeni a közös statisztikát (pl. irányelv a huzamosan tartózkodókról, a menekültek jogállásáról, a családegyesítésről).

²⁰ A szlovákiai városokkal és önkormányzatok szövetségével már 2000. október 19-én kihirdetett megállapodást kötött e tárgyban a Kormány.

(a) a migrációs statisztikának is követnie kell a közösségi statisztikai követelményeket;²¹

1. pártatlanság,
2. megbízhatóság,
3. objektivitás,
4. tudományos függetlenség,
5. költséghatékonyság,

6. a statisztikai adatokra vonatkozó adatkezelési, az egyéni adatokra vonatkozó titoktartás.

(b) a migrációs statisztika mire terjed ki:

1. a 27 tagállamba bevándorlás (immigration, azaz legalább 12 hónapra a szokásos tartózkodási hely áthelyezése) és az onnan való kivándorlás (legalább 12 hónapra a szokásos tartózkodási hely áthelyezése), beleértve az egyik tagállam területére egy másikba való áramlást, valamint egy tagállamból az Unión kívüli országokba áramlás adataira,

2. a 27 tagállam területén szokásosan tartózkodók (regisztrált lakóhely szerint), állampolgárságára és születési helyére (az anya lakóhelye szerinti ország a születés időpontjában, a mai államhatárok szerint, ennek hiányában pedig az az ország, ahol a születés történt) vonatkozó adatokra,

3. a 27 tagállamban a bevándorlásra, a tartózkodási engedélyre, az állampolgárság (szerzésre), a menedékjogra és a nemzetközi védelem egyéb formáira, az illegális bevándorlás megelőzésére vonatkozó közigazgatási, bírósági eljárásokra és intézkedésekre vonatkozó adatokra.

(c) a közösségi statisztika fokozatos bevezetése:

1. az első referencia év 2008, amikor már a rendelet szerinti felépítés szerinti kell a migrációs statisztikákat szolgáltatni, de átmenetileg még a nemzeti fogalom-meghatározásokon alapulhatnak az Eurostat-nak átadott adatok, amennyiben a Bizottságot előzetesen értesítette a tagállam annak indokairól. A 2009-re vonatkozóan már teljesen a rendelet

²¹ 322/97/EK tanácsi rendelet

szerinti bontásban kell a statisztikát átadni az Eurostat részére. (Ehhez a magyarországi statisztikai gyűjtési és feldolgozási rendszert már 2009. január 1-től a rendelet szerint kellene működtetni.)

2. a kivételeket (opt-out) élvező kérdésekben az adott tagállamnak annyiban kell a rendelet szerinti adatokat a rendelet szerinti felépítésben átadnia, amennyiben ezt közigazgatási rendszerében képes biztosítani. (Magyarország nem kért kivételeket, így ránk ez nem vonatkozik.)

3. a Statisztikai Programbizottság segítik a végrehajtási intézkedéseket, amelyeket a Bizottság dolgoz ki (pl. fogalmak aktualizálása, adatok bontásának módja).

(d) a statisztikáknak a következő *adatforrásokon* kell alapulniuk, figyelemmel a nemzeti szabályozásra és gyakorlatra:

1. bírósági eljárások adatai, nyilvántartásai;
2. közigazgatási eljárások adatai, nyilvántartásai;
3. népesség/lakcím-nyilvántartások,
4. népszámlálás adatai;
5. mintavételes felmérése;

6. egyéb megfelelő forrás. A statisztikák készítésekor tudományosan megalapozott és jól dokumentált statisztikai becslési módszerek alkalmazhatók. Ezeket egyébként külön-külön mind fel kell sorolni az éves jelentésben az Eurostat számára.

A rendelet alapján a következő főbb bontásban kell statisztikai adatokat szolgáltatni. A táblázatos összegzés segíti az áttekintést is (1. táblázat).

1. táblázat: A 862/2007/EK rendelet szerinti migrációs statisztika felépítése

I. Magyarországra költözött bevándorlók (tárgyév)								
1. Állampolgárság	Kor	Nem	2. Születési hely	Kor	Nem	3. Korábbi szokásos tartózkodási hely	Kor	Nem
II. Magyarországról elvándorlók (tárgyév)								
1. Állampolgársága	2. Életkor	3. Neme	4. A következő szokásos tartózkodási hely állama					
III. Magyarországon lakóhellyel rendelkezők a tárgyév végén (szokásos tartózkodási helyük M-on)								
1. Állampolgárság	Kor	Nem	2. Születési hely	Kor	Nem			
IV. Magyar állampolgárságot szerzett személyek a tárgyévben								
1. Kor	2. Nem	3. Korábbi állampolgárság	4. Hontalan					
V. Magyarországon nemzetközi védelmet ²² kérelmező (tárgyhónapban) ²³								
1. Kérelmező állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Családtagja állampolgársága	5. Kora	6. Neme			
VI. Magyarországon nemzetközi védelmi eljárás alatt állók (tárgyhó végén) ²⁴								
1. Kérelmező állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Családtagja állampolgársága	5. Kora	6. Neme			
VII. Magyarországon nemzetközi védelem visszavonása (tárgyhónapban)								
1. Kérelmező állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Családtagja állampolgársága	5. Kora	6. Neme			
VIII. Magyarországon, első fokon visszautasított nemzetközi védelem iránti kérelem (negyedévente)								
1. Kérelmező állampolgársága	2. Kora	3. Neme						
IX. Magyarországon első fokon menekültként elismertek és visszavontak (negyedévente)								
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme			
X. Magyarországon első fokon kiegészítő védelmet ²⁵ kapók és visszavontak (negyedévente)								
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme			
XI. Magyarországon első fokon átmeneti védelmet ²⁶ kapók és visszavontak (negyedévente)								
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme			
XII. Magyarországon humanitárius okból tartózkodási engedélyt kapók és visszavontak (negyedévente)								
1. Engedélyt kapó személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme			

²² A 2004/83/EK irányelv által meghatározott fogalom (2. cikk)

²³ A referencia időszak rövidege miatt Magyarország feltehetőleg csak a közigazgatási eljárásra tud adatot adni, és évente a bíróságira.

²⁴ Kétséges, hogy havonta vagy akár évente adatot adjon Magyarország, hány bírósági eljárás van folyamatban, hacsak nem alakítják át a bírósági statisztikai rendszert is.

²⁵ A 2004/83/EK irányelv által meghatározott fogalom (2. cikk)

²⁶ A 2001/55/EK irányelv szerinti fogalom (2. cikke)

XIII. Kísérő nélküli kiskorúnak ²⁷ tekintett, nemzetközi védelmet kérelmező M-on (tárgyévben)					
1. Kérelmező állampolgársága	2. Kora		3. Neme		
XIV. Jogerősen visszautasított ²⁸ nemzetközi védelmet kérő M-on (tárgyévben)					
1. Kérelmező állampolgársága	2. Kora		3. Neme		
XV. Jogerősen elismert vagy visszavont menekültek M-on (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme
XVI. Jogerősen elismert vagy visszavont kiegészítő védelemben részesülők M-on (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme
XVII. Jogerősen elismert vagy visszavont átmeneti védelemben részesülők M-on (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme
XVIII. Jogerősen humanitárius okból tartózkodási engedélyt kapók és visszavontak M-on (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kora	6. Neme
XIX. Áttelepítési program keretében M-on engedélyt kaptak (tárgyévben)					
1. Áttelepített ²⁹ állampolgársága	2. Kora		3. Neme		
XX. Dublini eljárásban érintettek ³⁰ M-on (tárgyévben)					
1. menedéket kérők visszavételi vagy róluk való gondoskodási kérés	2. Ezek jogalapja	3. Ezekre adott válaszok (átvétel vagy megtagadás)	4. Átadások száma	5. Az információkérések száma	
XXI. Külső határon be nem léptetett külföldiek ³¹ (tárgyévben)					
1. A beléptetést megtagadó döntésben érintett személy	2. A megtagadás oka	3. A személy állampolgársága	4. Szárazföldi határon vagy	5. Repülőtéren (légi határon)	
XXII. Illegálisan tartózkodók ³² Magyarországon (tárgyévben)					
1. Külföldi állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Elfogás helye és jogcíme ³³		

²⁷ A 2004/83/EK irányelv által használt fogalom (2. cikke)

²⁸ Ide tartozik minden ügy, amelyben nem fellebbeztek, a fellebbezés kizárt, vagy amelyben közigazgatási vagy bírósági úton végleges döntés született

²⁹ Tartós megoldás érdekében befogadott külföldi és hontalanátvétele másik országból (Unió kivülről főleg)

³⁰ A 343/2003/EK rendelet és az alkalmazását biztosító 1560/2003/EK bizottsági rendelet értelmében lefolytatott átadási, távételi eljárásokban érintett ügyszámok statisztikája

³¹ A Schengeni határátlépési kódex (562/2006/EK rendelet) értelmében, a bontást annak 13. cikk (5) bek. tartalmazza

³² Hatósági eljárás adatai alapján, ha a külföldi nem felel meg a 2007.évi II. törvényben foglalt belépési, tartózkodási szabályoknak (ide nem értve azt, akivel szemben utóbb beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el) és nem alkalmazható rájuk kivétel a Schengeni határátlépési kódex alapján (pl. nemzeti érdek, kivételes méltányosság). Tehát különösen a határról visszafordítás, visszairányítás és a tolonc egyezmények alapján visszaadás.

XXIII. Kiadott tartózkodási engedélyek ³⁴ M-on (tárgyévben)				
1. Engedélyt kapott személyek	2. Állampolgársága	3. Az engedély indoka	4. Az engedély érvényességének hossza	5. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ³⁵
XXIV. Megváltozott tartózkodási engedélyes külföldiek M-on (tárgyévben)				
1. A jogcím változása miatt kiadott engedélyes személyek	2. Állampolgársága	3. Az engedély indoka	4. Engedély érvényességének hossza	5. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ³⁶
XXV. Tartózkodási engedélyes külföldiek M-on (tárgyév végén)				
1. Érvényes engedéllyel rendelkező személyek	2. Állampolgársága	3. Az engedély indoka	4. Engedély érvényességének hossza	5. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ³⁷
XXVI. Huzamosan tartózkodó külföldiek M-on (tárgyév végén)				
1. érvényes engedéllyel rendelkezők (huzamos ittlétet adó jogcímek szerinti bontásban)		2. Állampolgárságuk	3. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ³⁸	
XXVII. Távozásra kötelezett ³⁹ külföldiek M-on (tárgyévben)				
1. Közigazgatási határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	2. Állampolgárságuk	3. Bírósági határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	4. Állampolgárságuk	5. A döntés oka, az érintett kora, neme ⁴⁰
XXVIII. Távozásra kötelezett külföldiek tényleges távozása M-ről (tárgyév végén)				
1. Közigazgatási határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	2. Állampolgárságuk	3. Bírósági határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	4. Állampolgárságuk	5. A döntés oka, az érintett kora, neme ⁴¹

³³ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (nyilván a mélységi ellenőrzés hatékonyságát méri ezzel).

³⁴ Ez a nem hosszú távú, huzamos, letelepedési jellegű engedélyekre vonatkozik, és úgy tűnik, nem tartoznak ide a humanitárius és egyéb védelmi jellegű kategóriák, hanem elsősorban a munkavállalók, látogatók, gyógykezelésre érkezők, tanulók tartozhatnak ide. A nemzeti vízum/tartózkodási engedély, a kishatárfogalmi engedély is inkább ide illik.

³⁵ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

³⁶ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

³⁷ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

³⁸ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

³⁹ Ez a 2007.évi II. törvény alapján a beutazási és/vagy tartózkodási tilalom, a kiutazásra felszólítás, a kiutasítás, kitoloncolás lehet. A bontást elég csak attól függően megadni, hogy mely hatósági döntéssel lett jogerős. Ugyanakkor a dublini eljárás nem tartozik ide, ahogyan a következő statisztikai sorba sem.

⁴⁰ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

⁴¹ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

Láthatóan a rendelet szerinti adatszolgáltatás átalakítást igényel a hazai adminisztratív és statisztikai célú adatgyűjtést illetően, mégpedig igen sürgetően.

4. Ellentmondások és a közeli jövő

A példaként hozott szlovák koncepció nem látja különösebb gondnak – és a külföldiek beilleszkedésében is csak egy indikátornak veszi – a faji és etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony védelem megteremtését. Másrészt a túlzottan sematikus normatív megközelítés elfedi, hogy valójában sem a jogi, sem az intézményi keretek nem pontosan adottak, így a túlterhelt jogalkotás teljesítőképesége válik kétségessé. Az európai közösségi jogot – és annak alapján az Európai Bíróság (ECJ) esetjogát - *az egyenlő bánásmódon alapuló beilleszkedés, az egyenlő részvétel, valamint a transznacionális szolidaritás jellemzi* – ám ezeket az uniós polgárokra találták ki, akiknél a szabad mozgás, tartózkodás, munkavállalás joga (EK Szerződés 39. cikke⁴²) ehhez a fő biztosíték. A kedvezményezett körön kívüli külföldiekre ilyen biztosítékok nincsenek, azokat külön ki kellene alakítani. Míg az uniós polgároknál egyfajta nemzet feletti polgárjog jön létre, akiknél a másik tagállamban tartózkodás, munkavégzés soha sem ássa alá a társadalmi kohéziót, mivel azt nem feltételezik az uniós polgárok másik országba költözésével, ingázásával, nem is foglalkoznak az uniós polgárok beilleszkedésével. Ám a külföldieknél feltételezik az integrálatlanságot, a társadalmi kohézió veszélyeztetését, a közrend megbontását. Az elemzők véleménye azonban az, hogy a beilleszkedésnek az egyenlő bánásmódon, az egyenlő

⁴² A szabad mozgást azért akadályozza a másik tagállam nyelvének nem kellő ismerete a foglalkoztatásban, és ez felerősítette a nemzeti hagyományokkal összehangolt tagállami munkavállaló konformitását. Ez tehát a jogi és a tényleges tagság kettőségét hozta létre.

részvételen, valamint a transznacionális szolidaritáson kell alapulnia – állampolgárságtól függetlenül az egész Unióban⁴³.

A „majdnem olyan bánásmódot a külföldieknek, mint az uniós polgároknak” célt Tamperében fogalmazták meg,⁴⁴ a beilleszkedésben a tisztességes bánásmódot követelve, ehhez illeszkedő jogalkotási lépésekkel. Ugyanakkor 2003-tól egy új megközelítés jelent meg a beilleszkedésben: az egyenlő bánásmód helyett a *feltételes társadalmi tagság*, mivel a nacionalista megközelítések megerősödtek, és a beilleszkedést a társadalmi kohézió megőrzésére, a nemzeti értékek fenntartására, hivatkozva tették feltételessé össze-európai szinten. A nemzeties megközelítés kiszorította a jogokra alapított és a külföldi részvételére épülő rendszert, az erősödő migrációs kontroll, a jelentősebb szankciók, valamint a feltételezett nemzettest homogenitása ezt elnyomja. Így a civil, polgári jellegű beilleszkedés helyébe más lép az európai közösségi jogban és politikában.

Ugyanakkor az Unióban az uniós polgárság létrejövetele (1992) a munkavállalók mozgását kitágítva (1968-1993), a szolidaritás etikáját hozta be a rendszerbe, hiszen a szabad mozgás jogát az összes uniós polgárra is fokozatosan kiterjesztve értelmezték, mert az uniós polgár a politikai közösséghez tartozik a jogállam szabályai szerint. Az uniós polgár és családtagja egyenlő bánásmódra (EK Szerződés 12. cikke, 48. cikk, Reg. 1612/68/EEC) való jogát még a gazdaságilag nem aktívak, a segélyre szorulóknak, a munkát keresők stb. beilleszkedését, támogatását kimondva rögzítette az ECJ esetjoga. Ezt a folyamatot követte az *uniós polgár és családtagja szabad mozgási, tartózkodási jogát* kifejtő 2004/38/EK irányelv, mert három hónapnál tovább tartózkodhatnak, hacsak nem válnak aránytalanul nagy szociális teheré az adott tagállam

⁴³ Kostakopoulou – Carrera - Jesse: Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU. In: Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU. Edited by Guild – Gronendijk – Carrera. *Ashgate*, 2009.167–186

⁴⁴ Council of the European Union, Presidency conclusions 15–16 October 1999

szociális rendszere számára, míg állandó tartózkodóként már védve vannak az ilyen jellegű kiutasítás ellen is. Ez a tartózkodási alapú tipizálás persze jelzi, hogy a szolidaritás még nem egészen erős és következetes. Másfelől röviden kifejezi azt is, hogy az állampolgársági alapú jogi helyzetet felváltja az állandó tartózkodási hely szerinti jogosultságok köre.

Közben a külföldiek (vendégmunkások, családtagok, határ menti ingázók) e körön kívül maradtak, a tagállami szabályozás alapján, míg az EK csak egy minimális fejlesztést célzott meg a munkakörülmények és az életfeltételek terén, az oktatásban, a szakképzésben és a lakhatásban (1961-1985) számukra.⁴⁵ Nagyobb figyelmet csak a sérülékeny csoportok, valamint a rasszizmus elleni fellépés kapott, megelőzve e kirekesztődést. Az Európai Parlament – az Egységes Európai Okmány (1986) alapján – sürgette a szabad mozgás jogát és a családegyesítési jogot valamennyi munkavállalóra, függetlenül állampolgárságától 1989-1990-ben. Felvetette továbbá a helyi választójogot, a vállalkozás jogát. Ebből nőtt ki a *külföldiek huzamos tartózkodására vonatkozó jogállási minimumokat* tartalmazó irányelv (2003/109/EK irányelv). Ez pedig azt jelentené, hogy közeledik egymáshoz az uniós és a külföldi jogállása a tartózkodás hosszúsága, tartóssága alapján. Ugyanakkor több tagállam tiltakozása miatt ezt a közeledést megakasztja, hogy már 1996-ban úgy fogalmaztak a Tanácsban;⁴⁶ a külföldiek beilleszkedése biztonsági, stabilitási, a társadalmi béke kérdése, nem pedig a demokrácia, a tisztességes bánásmód és a kulturális sokszínűség kérdése. Eszerint a külföldi nem élvezné a szabad mozgás jogát, a diszkrimináció elleni védelmet a foglalkoztatás terén, a szociális és adózási előnyöket, a szakképzés és átképzés terén.

⁴⁵ Commission Guidelines (1985) for the Community migration policy COM(85) 48 final

⁴⁶ Council Resolution 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States

Az Amszterdami Szerződés (1999-ben lépett életbe) a külföldiekre vegyes, megosztott hatáskört alakított ki, részben uniós, részben tagállami. A közösségi jog kiterjesztése az integrációt, az egyenlő bánásmódot kedvezően érintette a külföldieket, akik az uniós polgárokkal együtt dolgoznak ugyanazon a munkaerő piacon. Az Alapjogi Karta elfogadásával a bevándorlási elvek⁴⁷a beilleszkedésre a „polgári” értékekre, jellegre épülő állampolgárságra hivatkoztak – de csak a huzamosan tartózkodó külföldieknél. Az egyenlő bánásmód egyébként csupán a családegyesítési irányelv tervezetében nyilvánult meg a többi külföldi számára. A 2001 után felerősödő idegenellenes, terrorista-gyanús külföldi (muszlim) retorikája behozta a bevándorlási és beilleszkedési politikába a társadalmi kohéziót, az asszimilációt és a nemzeti identitáshoz illeszkedést, a kötelező nyelvtanfolyamot, a beilleszkedettség tesztelését, a honosítás szigorítását. Ez nem kedvezett a multikulturalizmus terjedésének. Így sem a letelepedett külföldiek jogállásáról szóló, sem a családegyesítési irányelv (2003/86/EK irányelv) végső formája nem tükrözte az egyenlő bánásmód közösségi jogi kiterjesztését a külföldiekre eredeti formájában. Számtalan megszorítást (életkori, a családfő anyagi feltételei, egészségbiztosítás, több év után elnyerhető autonóm tartózkodási jog, addig származékos jog, harc a névházasságok ellen rendészeti eszközökkel). A letelepedett külföldiektől pedig eleve megkövetelhető, hogy feleljenek meg a beilleszkedési feltételeknek (nyelvoktatáson részvétel stb.). Így több tagállamban egyenesen úgy ültették át az irányelvet, hogy a beilleszkedés nem uniós cél, hanem a közösségi migrációs jog alkalmazásából kizárás a következménye a beilleszkedettség hiányának.⁴⁸ Így tehát a beilleszkedés terjes terhét és felelősségét áthelyezi a külföldre, akinek nyelvi, kulturális teszteken kell teljesítenie, különben egyes jogait elveszíti.

⁴⁷ Commission Communication on a Community immigration policy, COM (2000) 757, 22 November 2000

⁴⁸ Gronendijk, Kees: Legal concepts of integration in EU migration law. European Journal of Migration and Law 2004/2: 111-126

Az uniós integrációs elvek kialakítását megelőzte a nemzeti kapcsolati pontokból álló hálózat ötlete, amely első találkozását 2003 márciusában tartotta Brüsszelben, és az adatcsere, a monitorozás, a politikai koordináció, a jó tagállami gyakorlatok elterjesztése a célja. Ez a hálózat dolgozta ki a legfontosabb integrációs intézkedéseket és a más említett Kézikönyvet is. A Bizottság ezek alapján a beilleszkedési alapvető célokat és elveket.⁴⁹Itt bukkan fel először, hogy a beilleszkedés kétoldalú folyamat a kölcsönös jogok talaján a befogadó társadalom és a jogszerűen tartózkodó külföldi között. A külföldinek kötelezettségei vannak (alapvető jogok normák, értékek tisztelete, aktív részvétel a beilleszkedési folyamatban, anélkül, hogy feláldozná saját identitását). Ugyanez a kétirányúság jelenik meg a már idézett Thesszalóniki csúcson. Majd a Hágai program és az előtte két héttel kiadott beilleszkedési elvek (2004) a nemzeti megközelítést legitimálták. Ezen felbuzdulva több tagállamban egyenesen kötelező tették az integrációs programokon való részvételt, a tesztelést, ellátás-megvonással és jogvisszavonással, a belépés megtagadásával⁵⁰büntetve a „nem beilleszkedőket”. Ez az egyenlő bánásmód és egyenlő részvétel elveinek feladása. Messzire jutottunk a „minél közelebb az uniós polgárok jogához” és a tisztességes bánásmódtól: a külföldinek a nyelvet, a fogadó társadalom értékeit, történelmét, szokásait kell elsajátítania, ha maradni akar, és jogokat szeretne kapni.⁵¹

Végül milyen közös bevándorlási politikát hoz a jövő a szabadság, a biztonság és a jog térségére vonatkozó újabb program, a Stockholmi Program (2010–2015) előkészítését figyelve? A legújabb elvek⁵² értelmében tíz olyat talált a Bizottság, amelyen alapszik a bevándorlási

⁴⁹ Communication on immigration, integration and employment, COM (2003) 336 final, 3 June 2003

⁵⁰ Egyes tagállamok már a kiutazás előtti integrációs erőfeszítéseket várnak a családtagokra váróktól, a követségen vagy telefonon tesztelik őket.

⁵¹ Carrera, S.: In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU. Martinus Nijhoff, Leiden, 2009

⁵² Communication on a common immigration policy for Europe. Principles, actions and tools. COM(2008) 359 final, 17 June 2008

politika. Ezek közül egy foglalkozik a jogszerűen bevándorlók beilleszkedésével. Így a Bizottság sürgeti, hogy hatékony alkalmazkodás, az európai alapértékekkel kapcsolatos elkötelezettség (az alapjogok tisztelete) jellemezze az újként érkezőket, és a sajátos nemzeti eljárásokat (pl. egyéni beilleszkedési terv, kifejezett beilleszkedési követelmények, alapozó tájékoztatás, a beilleszkedés és polgárság nemzeti koncepciója, polgári vagy orientációs tanfolyamok bevezetése). Ebből a megfogalmazásból két dolog hiányzik:

- a külföldiek hatékony védelme a faji, etnikai diszkriminációval szemben (2004/38/EK irányelv), amelynek mellőzése miatt az Unióban 7%-os külföldi népesség másodosztályú emberré, polgárrá válhat;
- a szabad mozgás jogának kiterjesztése az Unió határain belül élő külföldiekre, ha már az Unión belül a polgárok 2%-a vándorol, a mobilitás⁵³ nem lehet csak az ő előjoguk a belső határokon az ellenőrzés felszámolásával, integrálatlannak tekintve a külföldieket.

Magyarországnak nem szükségképpen kell a nemzeti és biztonsági retorikát magáévá tennie, és a legális külföldi – tartósan letelepedett külföldi – uniós polgár és családtagja hármasság, elkülönítő rendszerét fenntartania a beilleszkedési politikában, valamint annak eredményeit érintő számszerűsítésben.

A Stockholmi Program tervezete⁵⁴ annyiban reflektál a migrációs folyamatok követésére és mérhetőségére, hogy a jól-igazgatott migrációt a munkaerő igényekhez kívánja igazítani, mégpedig minél pontosabb adatokra, statisztikai alagra helyezve, amely a politikai döntéshozók számára nem nélkülözhető. Ezért a Tanács és a Bizottság áttekinti,

⁵³ A Bizottság rövidesen létrehozta a mobilitással foglalkozó szakértői hálózatát, ezzel mintegy elkülönítve az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásától az egyéb mozgásformákat, feltehetőleg a külföldiek mozgását.

⁵⁴ Multi-annual programme for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen (The Stockholm Programme) Draft, 14449/09, Council of the European Union, 16 October 2009

hogyan használható fel hatékonyabban a meglévő, összehasonlítható adatforrási rendszer a migrációról a döntéshozatalban (5.1.3.pont) A 2014-ig megvalósuló közös bevándorlási politika egyik eleme a jogszerűen tartózkodó külföldiek beilleszkedése, hogy a bevándorlás előnyeit maximalizálni lehessen. Az európai együttműködéssel lehet ez a beilleszkedési hatékonyságot javítani, célként kitűzve, hogy minden külföldi kapjon egyenlő jogokat, felelősséget és lehetőségeket a beilleszkedésben. Visszatérő motívum a kétirányú beilleszkedési folyamat, a foglalkoztatás, a közoktatás és a társadalmi befogadás. A Bizottságot ugyanakkor felszólítják, hogy „a kiemelt területeken (pl. a foglalkoztatás, a közoktatás és a társadalmi befogadás) dolgozzon ki alapvető indikátorokat a beilleszkedési politika eredményeinek követésére, fokozva a tagállami tapasztalatok összevethetőségét és segítve az európai tanulási folyamatokat. Szintén a Bizottság javítsa a konzultációs módszereket a civilekkel, figyelemmel a különböző beilleszkedési politikák igényeire és hozzáférést teremtve az Európai Integrációs Alaphoz, valamint a neten a beilleszkedési ügyekkel foglalkozó portálhoz.”(5.1.4.pont)

A svéd elnökség ugyanakkor nagy jelentőséget tulajdonít a beilleszkedés mérhetőségét segítő indikátorok kidolgozásának. Ehhez egy konferenciát hívott össze, amelynek következtetéseiben⁵⁵ a következőket emelik ki.

- (a) Nem csak 2004-ben, a Hágai Programban, de külön a beilleszkedési alapelvek kidolgozásával, majd 2007-ben a német elnökség alatt is szorgalmazták a tagállami kapcsolattartó pontok segítségével, ám lényegében önkéntes alapon a beilleszkedési politika eredményeinek mérését, elemzését. 2008-ban a francia elnökség is európai értékelési szempontok elfogadását prioritásnak minősítette, és ennek nyomán jön létre 2009-ben az konferencia, amely feltehetőleg meghatározza végre a közös, ugyanakkor továbbra

⁵⁵ Draft Presidency conference conclusions on indicators and monitoring of integration policies. Swedish Presidency, Memorandum (1 October 2009)

sem kötelező mérési rendszert.⁵⁶A továbbfejlesztése, konkretizálása a tagállami kapcsolattartó pontok bevonásával történne 2010 tavaszáig, hogy a spanyol elnökség alatt azt megerősíthessék.

- (b) A mennyiségi elemzés alapja (a migrációs) statisztika, ám annak végrehajtása még nem lezárt, sőt Magyarországon a kezdetén vagyunk. Ezen kívül szubjektív és kvalitatív adatok is szükségesek, amelyhez folyamatos együttműködés, pénz és szakember kell(ene).
- (c) Az indikátorok alapja elvileg a jogegyenlőség, valamint a kétirányú kölcsönös alkalmazkodás (többség/fogadó és kisebbség/befogadott közti interakciók).
- (d) Külön kell választani a külföldön született és a tagállamban született migránsokat a külföldiekben belül.
- (e) **Mérendő, elemzendő területként a foglalkoztatást, az oktatást, a társadalmi befogadást és az aktív állam/polgárságot nevezik meg.** Ugyanakkor kemény adatokra csak akkor lehet számítani, ha van időbeli, számbeli és költségeket illetően összehasonlítható adat, és ha annak megértése, elérése egyszerű. Ilyennek kellene lennie a külföldiek nemi - és korösszetételére, valamint társadalmi státusára vonatkozó adatoknak, a következők szerint. (2. táblázat)

⁵⁶ 2009. december 14–6.között, Malmöben tartandó konferencia, szakértők bevonásával.

2. táblázat: A svéd elnökség által javasolt indikátorok

Érintett terület	Alapvető indikátorok	Fejlesztendő indikátorok
Foglalkoztatás	1. foglalkoztatási ráta 2. munkanélküliség aránya	3. az önfoglalkoztatás mértéke
Közoktatás	1. felsőoktatásba bejutás mértéke (a lakosság arányában, összevetve az alapfokú és középfokú oktatásban részvétellel) 1. iskolai lemorzsolódás (tankötelezettség alatt) 2. iskolai lemorzsolódás a középfokú oktatásban ⁵⁷	4. nyelvtudás mértéke (magyar?)
Társadalmi befogadás	1. átlagos nettó jövedelem 2. az a lakossági hányad, akinek a nettó jövedelme a társadalmi átlag 60 százaléka alatt van	3. az egészségügyre, lakhatásra, a hátrányos megkülönböztetést jelentő tapasztalatokra vonatkozó és a közintézményekbe vetett bizalom adatai
Aktív polgárság	1. a külföldön született népesség mekkora hányada szerez magyar állampolgárságot vagy huzamos tartózkodási jogállást egy időszak alatt 2. a magyar állampolgárságúak aránya a külföldön születetteken belül 3. részvételi aránya a választásokon a választójoggal rendelkezők körében ⁵⁸ 4. a megválasztott tisztségeken a külföldön születettek aránya ⁵⁹	5. saját közösségének viszonya a befogadó országhoz

A fenti javaslat – noha még nem végleges – meglehetősen **nehéz feladat elé állítja Magyarországot**, mert a mai adatgyűjtés ennek nagyrészt nem felel meg. Például a közoktatásban nem tudnak választ adni arra,

⁵⁷ Ez az előzővel részben azonos, mivel Magyarországon a tankötelezettség 18 éves korig tart, de eltérést jelenthet, ha itt a végzettség megszerzését vesszük alapul.

⁵⁸ A hazai jog szerint a bevándoroltak és menekültek, valamint az uniós polgárok az önkormányzati választásokon választójoggal rendelkeznek, de az eljárási szabályok bonyolultsága miatt soha nem készült statisztika aktivitásukról.

⁵⁹ Számos poszton követelmény a magyar állampolgárság (pl. csak magyar állampolgár lehet polgármester és megyei közgyűlési elnök), és a megválasztott tisztségekben lévők születési helyét és (előző/kettős) állampolgárságát nem kezelik statisztikai célból, csak egyedi adatfelmérés lehetséges, ha jogszabály nem zárja ki.

hogy 5–18 éves kor (tankötelezettség) között hány külföldi, azon belül hány harmadik ország polgára iratkozott be, mennyi morzsolódott le tanév közben. Ha a tanulói adatokat egyáltalán az állampolgárság alapján megadják, az, hogy milyen a jogállása a tanulónak (pl. ugyanaz a kínai diák lehet uniós polgár családtagja, bevándorolt vagy tartózkodási engedélyes) már nem gyűjtik, sőt sokszor fel sem ismerik a jelentőségét, noha mindez jelentős lenne az indikátor szempontjából. Ettől különbözőek azok az indikátorok, amelyek adattartalmához kifejezetten jogszabály-módosítás kell (ld. a külföldön született és közben állampolgár lett, netán többes állampolgársággal rendelkezők), ha valóban használni kívánjuk.