

Szakpolitikai ajánlás a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának erősítésére Budapest Főváros Önkormányzata számára

Az önkormányzati feladatok fejlesztésének lehetséges irányai a szociálpolitikai és az egészségügyi ellátórendszerek terén

Tartalom

1. Bevezetés
2. Budapest: lokalitás és integrációs szintér
3. Az Európai Unió integrációs politikája
4. Hazai társadalompolitikai háttér
5. Szociálpolitika és szociális biztonság
6. Egészségügy és egészségbiztosítás
7. Jó gyakorlatok nemzetközi kitekintésben
8. Függelék

1. Bevezetés

Jelen szakpolitikai ajánlás a Fővárosi Önkormányzat harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedését elősegítő tevékenységének, a Főváros és a kerületek munkamegosztásának, együttműködésének kívánatos irányvonalait és szakmai tartalmát írja le.

A 10 oldal terjedelmű főszöveg összegzi az Európai Unió integrációs politikájának legfontosabb elemeit, jellemzi a hazai szakpolitikai háttérrel és rámutat a szükségesnek vélt célzott intézkedésekre. Sor kerül a szociálpolitikai és az egészségügyi dimenziók terén a legjellegzetesebb akadályok összefoglalására, és a megoldásukkal kapcsolatos konkrét javaslatokra. Az egyes fejezetekben szerepelnek a terület elismert szakértőivel, Dr. L. Rédei Máriával és Dr. Makara Péterrel¹ folytatott szakmai konzultációk főbb gondolatai. Ezen túlmenően, a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz, egészségbiztosításhoz való

¹ Dr. L. Rédei Máriával 2013. július 4-én, Dr. Makara Péterrel 2013. július 29-én készült interjú. A szakpolitikai ajánlás kapcsán megkérdezett szakértők szakmai tevékenységéről bővebben lásd a Függelék (8. pont).

hozzáférés nehézségeinek illusztrálására a Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület² szociális munkás munkatársainak szakmai észrevételei is megjelennek ebben az anyagban.

Az ajánlás további része egy kétoldalas és egy fél oldal hosszúságú kivonat, amelyekben a leghangsúlyosabb teendők kerülnek felsorolásra.

2. Budapest: lokalitás és integrációs színtér

Jelen szakpolitikai ajánlás fókuszában a hazánkban legálisan, három hónapot meghaladóan tartózkodó, Budapesten élő harmadik országbeli állampolgárok állnak, akik olyan ország polgárai, mely nem tagja az Európai Gazdasági Térségnek³. „A KSH tisztított és kontrollált adatforrása tartalmazza a harmadik országbeli állampolgárok legszélesebb körét, 2008 elején több mint 70 ezer főt”⁴. A nemek tekintetében közel kiegyenlített az arányuk, körülbelül 80%-uk 15 és 59 év közötti aktív életkorú. Hazánkba elsősorban keresőtevékenység, tanulmányok végzése vagy családi együttélés céljából érkeznek.

Szemléltetésként és néhány konkrét javaslat erejéig a nemzetközi védelemben részesülő, menekült és oltalmazott státuszú emberek problémái is megjelennek.

Budapest kiemelt fontossággal bíró **társadalompolitikai aktor** az itt élő harmadik országbeli állampolgárokkal való kapcsolatát illetően. Az Európai Unió egyik nagyvárosaként az országon belül a legvonzóbb célpont a külföldiek számára mind turisztikai, mind pedig hosszabb távú tartózkodás céljából. A területi koncentrációt illetően a körülbelül 90 ezer Magyarországon élő harmadik országbeli állampolgár több mint fele budapesti vagy Budapest környéki lakos 2013-ban.⁴ A **szubszidiaritás** elve szerint az integráció folyamatában felmerülő szükségleteket és döntéseket azok keletkezési szintjén kell kielégíteni és meghozni.⁵

² A Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület munkájáról bővebb információ: <http://menedek.hu/>

³ 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, a továbbiakban Szmvtv., 2. § a) pont http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700001.TV, valamint 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700002.TV

⁴ Bevándorlók Magyarországon. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az ICCR Budapest Alapítvány által végzett kutatás zárótanulmányai. Budapest, 2009. december http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/mtaki_iccr_bevandorlok_magyarorszagon.pdf

⁴ A BÁH statisztikai adatai alapján saját számítás.

⁵ Dr. Rédei Máriával 2013. július 4-én készített szakértői interjú alapján.

Ebből következően elengedhetetlenül fontos, hogy a Főváros, mint kormányzati szerv a célcsoportról szóló világos információkkal, határozott, **átgondolt célkitűzésekkel**, tervekkel, prioritásokkal, ezekre épülő **stratégiával**, szakpolitikai intézkedésekkel és megvalósításuk ütemtervével rendelkezzen az (elsősorban az illetékességi területén élő) harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítését illetően. Az integrációs politikák kialakítását - csak úgy, mint más szakpolitikák esetében - minden esetben döntés-előkészítési folyamatnak kell megelőznie, s a körültekintő helyzetfelmérésre, az érintettekkel való konzultációra, elemzésekre alapuló intézkedések gyakorlati hasznosulását, eredményességét hatásvizsgálatokkal szükséges értékelni.

Budapest tagja a 35 ország több mint 130 európai nagyvárosát tömörítő **EUROCITIES**⁶ hálózatnak, melynek egyik legfontosabb célja a helyi önkormányzatok többszintű kormányzásban való szerepének megerősítése egyes prioritások, így a befogadás terén is. Érdeemes a hálózat tematikus fórumjain, munkacsoportjaiban és szakmai tevékenységében minél intenzívebb módon részt venni az európai jó gyakorlatok megosztása és a kölcsönös tanulás erősítésének érdekében.

Ugyanezen célból kifolyólag célszerű a Fővárosi Önkormányzat egy integrációért felelős szakemberének részt vennie az elsősorban a döntéshozók számára szervezett **Integrating Cities** hatodik, kétnapos szakmai konferenciáján⁷, amely központi témája az európai városoknak az integráció jövőjére gyakorolt hatása lesz.

3. Az Európai Unió integrációs politikája

Az egyén integrációs folyamatának elmélyülésére, az új társadalmi közegbe való beágyazódására csak időben hosszabb távon kerülhet sor. Ennek folyamán az itt élő külföldiek életében különféle szükségletek keletkeznek, melyek kielégítésére igyekeznek a leginkább adekvát megoldásokat, szolgáltatásokat megtalálni. Ezek elérésének zökkenőmentessége és sikeressége nagymértékben múlik a közigazgatás reagáló képességén és a migrációs folyamatokat menedzselők erőfeszítésein. Az Európai Unió Stockholm Programja értelmezése erről az alábbi: „Az *integráció olyan dinamikus, kétirányú interakción alapuló folyamat, amely nemcsak a nemzeti, a regionális és a helyi hatóságok részéről kíván*

⁶ <http://www.eurocities.eu/eurocities/members/member&id=78>

⁷ Integrating Cities VI. Conference, European cities shaping the future of integration. 2013. szeptember 9-10., Finnország, Tampere. <http://www.eurocities.eu/integrating-cities/Events/integrating-cities-conferences/Tampere-2013>

erőfeszítéseket, hanem a befogadó közösség és a bevándorlók részéről is nagyobb fokú elkötelezettséget feltételez.”⁸

A 2008-ban Vichy-ben az EU integrációért felelős minisztereinek összehívásával megrendezett konferencián hangsúlyos elemként szerepelt a város és a helyhatóság, mint az interkulturális kihívások kezelésében és az integrációt elősegítő helyi programok kialakításában leginkább kompetens területi és kormányzati ágensek.⁹ Az önkormányzatoknak tehát kiemelt szerepe kell legyen a bevándorlók beilleszkedésében, az ezzel kapcsolatos politikák végrehajtásában, értékelésében, összehangolásában.

Budapest Főváros Önkormányzata esetében a fenti iránymutatást a Főváros és a kerületi közigazgatási szintek közti munkamegosztás megszervezésében és az **együttműködés, információáramlás koordinálásában** kell realizálni. A migrációs folyamatok dinamikus, sokrétű, állandóan változó jellege miatt erős elköteleződés, felelősségvállalás és összehangolt feladatvégzés nélkül nem beszélhetünk sikeres szakpolitikáról.

A gazdasági válság kihívásai hívták életre az Európa 2020 stratégia¹⁰ kialakítását, amely az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést tűzi ki céljául. A harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére vonatkozó szakpolitikák terén irányadó az Európai Unió hivatalos lapjának ide vonatkozó ajánlása. A Régiók Bizottságának „Az integráció új európai programja” című anyaga¹¹ kiemeli, hogy az EU 2020 stratégia gazdasági, társadalmi és területi kohéziós céljainak eléréséhez nélkülözhetetlen fontosságú, *„hogy a bevándorlók teljes mértékben részt vegyenek befogadó városuk és régiójuk gazdasági, társadalmi és politikai életében”*. Ezen túlmenően megfogalmazza, hogy *„a bevándorlók integrációjára vonatkozó stratégiák kapcsolódnak az európai bevándorlási politikához, melynek ahhoz, hogy hatékony legyen, koherensnek kell lennie...”*.

⁸ Stockholm Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. Hivatalos Lap C 115, 04/05/2010 o. 0001 – 0038.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:01:HU:HTML>

⁹ European Ministerial Conference on Integration. Vichy – 3 and 4 November 2008.

http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Integrationsfonden/Final_declaration_EN.pdf

¹⁰ A Bizottság közleménye Európa 2020 - Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Európai Bizottság, Brüsszel, 2010.03.03., COM(2010) 2020 végleges

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>

¹¹ A Régiók Bizottsága véleménye - Az integráció új európai programja (2012/C 113/04). Közli: Az Európai Unió hivatalos lapja, 2012. 04.18.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:113:0011:0016:HU:PDF>

Az Európai Integrációs Modulok¹² az integráció területén felgyűlt tagállami tapasztalatokat összegzik és mutatnak adaptálható és strukturált rendszerű iránymutatást. A bevándorlók beilleszkedésével, azok nehézségeivel kapcsolatos tudásanyagot, és az ezeken alapuló szakpolitikai válaszokat és prioritásokat az alábbi modulokra tagolja: az interkulturális és nyelvi tanfolyamok megszervezése, a befogadó társadalom erős elköteleződése és a bevándorlók aktív részvétele a közösségi életben.

Az EU tagállamok bevándorlásért felelős szakminiszterei által aláírt Zaragozai Nyilatkozat¹³ a bevándorlók teljes körű részvételével kapcsolatban tovább fűzi a városok teendőinek körét. *„Tekintve, hogy a városok és kerületeik a kultúrák közti párbeszéd ösztönzésének, valamint a kulturális sokszínűség és a társadalmi kohézió előmozdításának alapvető területei, fontos, hogy az önkormányzatok kapacitást teremtsenek a sokszínűség jobb kezelésére, valamint a rasszizmus, az idegengyűlölet és a hátrányos megkülönböztetés minden formája elleni küzdelemre.”*

4. Hazai társadalmpolitikai háttér

A tágabb kontextust illetően a Belügyminisztérium, mint a menekültügyért és az idegenrendészetért felelős legmagasabb státuszú kormányzati szerv felel a migráns integrációs stratégia 2013. augusztus 31-ig történő kialakításáért.¹⁴ Erre a dokumentumra építkezik majd a Menekültügyi és Migrációs Alap 2014-2020-as programozási időszakára vonatkozó 7 éves stratégia is.

Budapesten a bevándorlók beilleszkedése terén a különböző profillal rendelkező civil, non-profit, egyházi és üzleti alapon működő szervezetek vállalnak kiemelten fontos szerepet. Legtöbbjük működése azonban projekt alapon finanszírozott, egy-egy munkafolyamat, integrációs szolgáltatás határozott időtartamig nyújtható, amely sok esetben gátja a közép-és hosszú távú tervezhetőségnek, kérdésessé téve a szükségletekre adekváтан reagáló jó gyakorlatok fenntarthatóságát. A szervezetek együttműködése javarészt aktuális ügyek,

¹² Európai Modulok a Bevándorlók Integrációjáért – Tervezet. Európai Bizottság, Belügyi Főigazgatóság, 2011. július. http://www.iccr.hu/kutatas/EMMI_HU_final.pdf

¹³ Európai miniszteri konferencia az integrációról. (Zaragoza, 2010. április 15-16. – Nyilatkozat. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2010. április 20. <http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/Zaragozai%20nyilatkozat%20%28HU%29.pdf>

¹⁴ A Kormány 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozata a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról. kozlony.magyarorszag.hu/pdf/15406

ellátott személyek mentén történik, köztük hosszú távú stratégiai-koncepcionális megállapodások nem születtek.

Jelen szakpolitikai ajánlás közvetlen előzménye a **Fővárosi Migrációs Kerekasztal** létrejötte.¹⁵ A harmadik országból érkezett külföldiek beilleszkedését segítő kezdeményezésekben érintett civil szervezetek és közigazgatási szervek munkatársainak együttgondolkodását, közös párbeszédét facilitálni hivatott, kétéves mandátummal bíró Kerekasztal 2012. december 5-én alakult meg. A Régiók Bizottságának az integráció új európai programjáról szóló véleménye több ízben említi a **stratégiai partnerségek, hálózatok fontosságát**. Ennek mentén az 50 civil szervezet csatlakozásával létrejött kezdeményezés a hazai migráns integráció terén jó gyakorlatnak értékelhető.¹⁶ A **civil részvétel**, az érintettek minél szélesebb körű bevonása adhat csak alapot egy kiegyensúlyozott, a felek érdekeit tekintetbe vevő szakpolitikai irány felvázolásához és kialakításához, amint azt az Európai Integrációs Modulok harmadik alegysége a bevándorlók közösségi életben való aktív részvételével kapcsolatban céljául tűzte ki.¹⁷

A Migrációs Kerekasztal sokrétű **probléma-és céltérképet** állított össze ülései alkalmával. A munkaanyag megoldási javaslatok között szerepel a migráns önszerveződések, kapcsolati hálókat erősítése is. Fontos lenne az önkormányzatok segítségével, támogatásával megvalósuló közösségi terek kialakítása, amelyeket egyrészt a migráns szervezetek használhatnának tevékenységeik helyszínéül, másrészt pedig a befogadó társadalom és a bevándorlók közti érintkezés színteréül is válhatnának.

Javaslatként megfogalmazható, hogy a Kerekasztal váljon egy valódi párbeszédet, tartalmas konszenzust és megoldásokat kereső, konzultatív, érdekegyeztető és érdekvédő fórummá. A szakpolitika formálását sokszor kimondottan alacsony költség-és időráfordítással is előremozdíthatjuk.

Fontos, hogy a résztvevő szakemberek, kutatók, migráns önszerveződések és az integráció területén tevékenykedő civil szervezetek képviselőinek nevét, elérhetőségét és szakterületének rövid leírását tartalmazó, egyelőre készülőfélben lévő **Almanach** könnyen elérhető legyen,

¹⁵ Fővárosi Migrációs Kerekasztal létrejötte: <http://budapest.hu/Lapok/F%C5%91v%C3%A1rosi-Migr%C3%A1ci%C3%B3s-Kerekasztal.aspx>

¹⁶ A Régiók Bizottsága véleménye - Az integráció új európai programja (2012/C 113/04). Közli: Az Európai Unió hivatalos lapja, 2012. 04.18. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:113:0011:0016:HU:PDF>

¹⁷ Európai Modulok a Bevándorlók Integrációjáért – Tervezet. Európai Bizottság, Belügyi Főigazgatóság, 2011. július. http://www.iccr.hu/kutatas/EMMI_HU_final.pdf

akár több nyelven is. Ez az összegyűjtött információk elektronikus formába öntésével, internetes felületre feltöltésével könnyen megvalósítható.¹⁸

A Zaragozai Nyilatkozat szerint „*elengedhetetlen az integrációs kérdések becsatornázása a vonatkozó szakpolitikai területekbe, ami biztosítja a különböző kormányzati és közigazgatási szintek (európai, nemzeti, regionális és helyi) közötti megfelelő együttműködést és koordinációt. Az integráció általános érvényesítése fontos az olyan átfogó politikák kidolgozása érdekében, amelyek minden olyan esetben, ahol szükséges és lehetséges, tartalmaznak specifikus intézkedéseket.*”¹⁹ Ennek mentén a Fővárosi Önkormányzat migráns integrációs szakpolitikába való bekapcsolódása öröndetes előrelépés a hazai bevándorlásügy történetében. Az országos hatáskörű migráns integrációs stratégia ugyanis nem alkalmas a lokális szintű problémákra megfelelő válaszokat nyújtani, az itt élő emberek szükségleteit feltárni, és ennek mentén a helyi szintű intézményrendszer feladatait meghatározni.²⁰ A Főváros ráadásul kétszintű önkormányzati feladat-és hatásköri rendszere okán kivételes helyzetben van: egyidejűleg intézményeket tart fenn, szolgáltatásokat nyújt, vásárol és delegál, felelőssége, kötelezettsége kiterjed az egyes társadalmi csoportok életét befolyásoló szakpolitikai döntéshozatalra is.²¹ Valamennyi kormányzati és közigazgatási szint közös elköteleződése és felelősségvállalása szükséges, ennek összehangolásában a Fővárosnak koordinációs tevékenységet kell kifejtene. Mivel a Magyarországon élő harmadik országbeli bevándorlók nagyobbik része fővárosi polgár, az országos szintű integrációs stratégia kialakításában és gyakorlati megvalósításában szintén központi szerepet kell vállalnia.

Az önkormányzatoknak törvényi kötelezettségük a (személyes gondoskodást nyújtó és integrációs) szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, erősítése. Fontos továbbá azoknak a kerületeknek a támogatása, akik kiemelt szerepet vállalnak a bevándorlók beilleszkedése terén.

A **nyílt és befogadó társadalom**, valamint a harmadik országbeli állampolgárok esélyegyenlősége iránti elkötelezettség egy további lépéseként a Budapest Főváros Települési

¹⁸ A meglévő információk összegyűjtése, naprakészen tartása és könnyen, alacsony költséggel való elérhetővé tétele céljából nem kell új honlapot gyártani, jelenleg létező, a szakemberek és/vagy a célcsoport által gyakran látogatott felület használata indokolt.

¹⁹ Európai miniszteri konferencia az integrációról. (Zaragoza, 2010. április 15-16. – Nyilatkozat. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2010. április 20.

<http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/Zaragozai%20nyilatkozat%20%28HU%29.pdf>

²⁰ Dr. Rédei Máriával 2013. július 4-én készített szakértői interjú alapján.

²¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV

Esélyegyenlőségi programjában²², valamint a 2012-től 2020-ig terjedő időszakra vonatkozó, **Budapest Fővárosi Szociális Konceptiójában**²³ a migránsok célcsoportként való azonosítása lenne szükséges. Jelen pillanatban egyik dokumentum sem tesz említést a bevándorlók helyzetéről. Mindezen anyagoknak pedig összehangolt módon kell illeszkedniük az országos migráns integrációs stratégiához.

5. Szociálpolitika és szociális biztonság

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III-as törvény²⁴ (továbbiakban: Szociális Törvény) személyi hatálya a harmadik országok állampolgárai közül a bevándoroltakra, letelepedettekre, valamint a hontalan és a magyar hatóság által elismert menekült személyekre terjed ki. Ezen kívül ellátotti kör lehet még a három hónapot meghaladó időtartamban a szabad mozgás és tartózkodás jogával itt tartózkodó azon külföldi személy, aki bejelentett lakóhellyel rendelkezik.

Közülük a legsérülékenyebb, hajléktalan élethelyzetbe került emberek számára elérhető éjjeli menedékhely és átmeneti szállás a Szociális Törvény szakellátásai közé tartozik. A Fővárosi Önkormányzat fenntartásában működő **Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei**²⁵, mint a legtöbb férőhellyel rendelkező budapesti hajléktalanellátó szervezet rendszeresen nyújt szállást a lakhatását egyéb módon megoldani nem képes bevándorlók részére is. A sok esetben leterhelt, kapacitáshiánnyal küszködő, több hónapos várólistával működő, a migráns emberek sajátos jogi helyzetéről, jogosultságairól, kulturális szokásairól speciális tudással kevésbé rendelkező dolgozók számos akadályba ütközhetnek a segítő folyamat során²⁶. További nehézséget jelent, hogy a szociális szakemberek elenyésző

²² Budapest Főváros Települési Esélyegyenlőségi programja c. előterjesztés 2. melléklete. Budapest Főváros Települési Esélyegyenlőségi Programja. A védett tulajdonságú társadalmi csoportok esélyegyenlőségét megerősítő fővárosi szolgáltatások, jó gyakorlatok gyűjteménye, 2009.

<http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDQQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.pestesely.hu%2Fdoc%2Fjopeldak.doc&ei=C2DqUbq7DMjPsgaR6YDoBw&usg=AFQjCNGhq8Yz9oNVOGVLyaMIOnIR7Q4JYA&sig2=11JfJz9R0W7x6fCvdctjew&bvm=bv.49478099.d.Yms>

²³ Budapest Fővárosi Szociális Konceptiója 2012-2020 (2012. szeptember)

http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&sqi=2&ved=0CF8QFjAI&url=http%3A%2F%2Fbudapest.hu%2FDocuments%2F20121011_Bp_Szocialis_Koncepcio.docx&ei=hajuUeDMA9D3sgbR8ID4Ag&usg=AFQjCNERBy9MnpmdPMqvyUwEihU3tftOPg&sig2=yQxt5E5tGbkd1NqY_fOVvA&bvm=bv.49641647.d.Yms

²⁴ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300003.TV

²⁵ Az intézményről bővebben: <http://www.bmszki.hu/>

²⁶ A Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület szociális munkás munkatársainak tapasztalatai alapján.

kisebbsége rendelkezik használható idegennyelv-tudással. Ezeknek a területeknek az erősítése elengedhetetlenül fontos többek között azért is, mert „*a főváros vezetésének célja, hogy Budapest területén ne legyen egyetlen ellátatlan személy sem, csak azért mert más ország szülötte.*”²⁷

Ennek érdekében szükséges a főváros területén (és különösen annak fenntartásában) működő minden, hajléktalan személyek számára szállást biztosító intézmény ellátási kötelezettségének tudatosítása. A Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület szociális munkásainak elmondása szerint a mai napig előfordul, hogy arra való hivatkozással utasítja vissza adott intézmény a szolgáltatás nyújtását a lakhatással nem rendelkező ügyfél számára, hogy az nem magyar állampolgár.

A lakhatási nehézségek kiküszöbölésére, a hajléktalanná válás elkerülésére a szociális bérlakás szektor, a megfizethető és önálló lakhatást biztosító lehetőségek kibővítése lenne a legkedvezőbb megoldás.

A Fővárosi Migrációs Kerekasztal ülésein a migráns integráció terén munkálkodó érintettek az összeállított problématerképen **horizontális problémaként** definiálták a nyelvi akadályokat és a kommunikáció nehezítettségét. Közvetítő nyelv nélkül ugyanis sem a hazánkban élő bevándorló, sem pedig a vele interakcióba lépő állami, civil vagy egyházi szereplő nem fér hozzá a másik félről vagy a nyújtott szolgáltatásról szóló információhoz.

Ha az Európai Integrációs Modulok első része szerint értelmezzük, egyfelől szükséges tehát a bevándorlók széles köre számára elérhető **magyar nyelvi képzések** megszervezése és finanszírozása. Ezen túlmenően a külföldi állampolgárokkal kapcsolatba kerülő segítői és tisztviselői réteg **nyelvtudásának és interkulturális tudáskészletének erősítése**, továbbfejlesztése is kívánatos célként fogalmazható meg. Ezen kívül a **tolmácsok** igénybevétele az ügyintézés számtalan pontján nélkülözhetetlen. Több európai országban a migránsok közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása érdekében olyan ügyintézőket vagy kulturális mediátorokat alkalmaznak, akik maguk is migráns háttérűek²⁸.

A jogok és kötelezettségek megértését segítő, könnyen értelmezhető és hozzáférhető tájékoztató anyagok elengedhetetlenül fontosak. Az ezekhez való hozzájárulás (az integrációs

²⁷ Megalakult a Fővárosi Migrációs Kerekasztal, idézet Skultéti József akkori osztályvezető kijelentéséből. <http://budapest.hu/Lapok/Megalakult-a-F%C5%91v%C3%A1rosi-Migr%C3%A1ci%C3%B3s-Kerekasztal.aspx>

²⁸ Barcza Ildikó – Nádasdi Anita: „One-Stop-Shop” – Egyablakos ügyintézési rendszer, ACIDI, Portugália című előadása. Elhangzott az ICCR-Budapest Alapítvány „Európai Integrációs Modulok - Szakmai Tapasztalatcsere: A tereplátogatások eredményei” című szemináriumán. Budapest, 2013. május 29.

folyamat minél korábbi fázisában) preventív jellegű, hiszen az információ hiánya akár a tartózkodási jogosultságra is negatív befolyással lehet, és segíthet komolyabb problémák megelőzésében. A migránsok tájékozottságának és ezzel egyidejűleg komfortérzésének növelése érdekében a magyarországi, és ezen belül budapesti intézmények, szervezetek, hivatalok, hatóságok, társadalmi ellátórendszerek működésével kapcsolatos kiadványok mindenképpen szükségesek (ezt a célt szolgálhatná a korábbi Szociális Kalauz vagy a Fővárosi Gyermek-és Ifjúságvédelmi Kalauz migráns-specifikus változata). Az ügyintézés legfontosabb kifejezéseit tartalmazó többnyelvű szószedet, miniszótár, audiovizuális eszköztár kialakítása, a hivatalokban való alkalmazása és elérhetővé tétele is javítaná a hatékonyságot és az információhoz való hozzáférést.

A harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatba kerülő ügyintézők, szolgáltatók, szociális munkások informáltságát, szaktudását erősíteni kell, különösképpen az adott jogi státuszhoz kapcsolódó jogosultságokról, igénybevételi lehetőségekről. Sok esetben rendkívül komoly gondot okoz az egyén (és a segítő szakember számára), hogy ugyanazon ügy elintézése (például Magyarországon született gyermek hazai anyakönyvezése) teljesen más módon történik különböző kerületek hivatalaiban.²⁹ Ez növeli a célcsoport kiszolgáltatottságát és kirekesztődését, rombolja esélyegyenlőségét, és a hivatalokban való bizalom elvesztését eredményezi.

A Fővárosnak kiemelt szerepet kell vállalnia abban, hogy a kerületi hivatalok, szociális irodák ügymenete és gyakorlata egységesebbé és áttekinthetőbbé váljon a bevándorlókra vonatkozó ügyintéзések és eljárások tekintetében is.

6. Egészségügy és egészségbiztosítás

A Magyarországon élő harmadik országbeli állampolgárokról elmondható, hogy alacsonyabb mértékben veszik igénybe az egészségügyi ellátórendszer ellátásait és szolgáltatásait.³⁰

”A krónikus nem fertőző megbetegedések az EU-n kívülről Magyarországra érkezettek körében ritkábbak, mint a magyar népességben. Ezt nevezi a szakirodalom a „healthy migrant effect”-nek, azaz egészséges bevándorló hatásnak, melyet részben a migrációs folyamat önszelektív mechanizmusai hoznak létre: elsősorban a fiatalabb, egészségesebb, képzettebb

²⁹ A Menedék-Migránsokat Segítő Egyesület szociális munkás munkatársainak tapasztalatai alapján.

³⁰ Dr. Makara Péterrel 2013. július 29-én készített szakértői interjú alapján.

emberek kerülnek a harmadik országokból a magyar munkaerőpiacra.”³¹ Ráadásul a tartózkodási engedélyek megszerzéséhez előzetesen keresztül kell esni a potenciális fertőző betegségeket szűrő egészségügyi vizsgálatokon.

A hazánkban élő harmadik országbeli emberek státuszuktól függően lehetnek jogosultak a társadalombiztosítás különböző ellátásaira, és számítanak biztosítási szempontból belföldinek vagy külföldinek.³²

Az egészségbiztosítási jogviszony rendezésével és az egészségügyi ellátórendszer által nyújtott szolgáltatások igénybevételével kapcsolatban akadályt jelenthet, hogy igen korlátozott módon áll rendelkezésre információ. Az itt élő külföldiek számára nehézséget okoz a különböző alap-és szakellátások, illetve az egészségbiztosítás különféle szintjeinek rendszerében való tájékozódás. Erre a problémára az egészségbiztosítási szakigazgatási szervnél dolgozó ügyintézők, és az egészségügyi szolgáltatók tájékozottságának növelése lehet megoldás. Ezen kívül javasolt olyan információs felületek használata, amelyeket külföldi állampolgárok nagy valószínűséggel egyéb célokból is felkeresnek. Ilyenek lehetnek például a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a magyarországi külképviseletek, a Külügyminisztérium internetes oldalai. A költségek minimalizálása érdekében a közérthető, könnyen áttekinthető, praktikus útmutatóul szolgáló, naprakész tájékoztató anyagok elhelyezését célszerű már meglévő webes felületre telepíteni (akár a Kormányportálon, akár a Fővárosi Önkormányzat honlapján). Sajnálatos, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár jelenlegi weboldalán a magyar anyanyelvűek számára is kifejezetten nehezített az információkhoz való hozzáférés. A GYEMSZI ETI³³ Virtuális Iskola által elkészített „Magyarországon élni” információs kiadványa alapvetően a magyar ellátórendszerben dolgozó migráns egészségügyi szakszemélyzet számára íródott. Bár a szöveg praktikus eligazítást nyújt az egészségügyi ellátórendszer igénybevételéről és angol fordítása is készült, a honlap sajátosságai miatt nagyon nehezen hozzáférhető. Célszerű lenne a migránsok által gyakran látogatott weboldal(ak)ra elhelyezni ennek a portálnak az elérhetőségét. Az egyéni

³¹ Juhász Judit, Dr. – Makara Péter, Dr. – Makara Eszter – Csépe Péter, Dr.: Migránsok és a magyar egészségügy. Kutatási zárótanulmány. Panta Rhei Társadalomkutató Bt., Budapest, 2012. december http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_34672_307322570.pdf

³² Bevándorlókról - kézikönyv segítő szakembereknek. Kiadó: Artemisszió Alapítvány. Budapest, 2009.

³³ GYEMSZI ETI: Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet Egészségügyi Szakképző és Továbbképző Intézet Főigazgatóság. http://www.etitav.hu/goto.php?target=fold_45157

tanácsadás helyett pedig célszerű lehet az információkat a migráns közösségeken keresztül eljuttatni az érintettekhez.³⁴

A közös nyelv hiánya és a tolmácsok fontossága itt is kiemelendő, hiszen ez alapvetően meghatározza az orvos-beteg kapcsolat minőségét, és ezáltal a gyógyítási folyamat sikerességét. A betegjogi képviselet egyáltalán nem megoldott a célcsoport számára.

A korlátozott információra vonatkozó konkrét példaként szolgál a menekült és oltalmazott státuszú, TAJ-kártyával nem, de belföldi társadalombiztosítási jogosultsággal rendelkező emberek egészségbiztosítási szolgáltatási járulékának rászorultsági alapon történő intézése, amely az elmúlt évek során visszatérően nehézségekbe ütközik³⁵. A Szociális Törvény által szabályozott hatósági bizonyítvány kiállításához szükséges az adott Munkaügyi Kirendeltségen történő, álláskeresőként történő regisztrációba vétel. Ez utóbbi során azonban meg kell adni a TAJ-számot. A működőképes eljárás, hogy az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv ügyfélszolgálatán kiállított (biztosítási háttér fedezettel egyelőre nem rendelkező) kártya és szám birtokában az ügyfél már regisztrálhat a Munkaügyi Kirendeltségen, majd hatósági bizonyítványért folyamodhat. Ennek ellenére a tapasztalatok szerint az ügyintézés időnként elakad egyes ügyintézők eltérő gyakorlata miatt.

Az ilyen esetek kivédésére a Fővárosi Önkormányzat Kormányhivatala eljárási protokollt adhatna ki, melyek mentén a kerületi ügyintézők munkája és az ügyfél helyzete is zökkenőmentesebbé válna.

7. Jó gyakorlatok nemzetközi kitekintésben

A bevándorlók integrációjával kapcsolatos nemzetközi jó példák hasznos áttekintését adja a European Website on Integration internetes oldal, amely könnyen kereshető adattára 28 ország 770 gyakorlatának.³⁶ Lehetőség van részletes keresésre az országok és az egyes témák (így például társadalmi kohézió és befogadás, szociális védelmi rendszerek, lakhatás, városfejlesztés, egészségügy, stb), valamint adott célcsoport tulajdonságai (például a tartózkodási jogosultságok, foglalkoztatási státusz, nem, stb) között. A „Kézikönyv az

³⁴ Dr. Makara Péterrel 2013. július 29-én készített szakértői interjú alapján.

³⁵ A Menedék-Migránsokat Segítő Egyesület szociális munkás munkatársainak tapasztalatai alapján.

³⁶ European Website on Integration. <http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/index.cfm>

integrációról szakpolitikusok és szakemberek számára” című kiadvány három kötete³⁷ szintén hasznos összegzést nyújtja az Európa-szerte bevált gyakorlatoknak.

³⁷ Kézikönyv az integrációról szakpolitikusok és szakemberek számára” című kiadvány 1. 2. és 3. kiadás
Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága.
http://www.migpolgroup.com/projects_detail.php?id=10

FÜGGELÉK

A Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület részéről az alábbi szakértők vettek részt a szakpolitikai ajánlások elkészítésében:

Kiss Adrienn az ELTE Társadalomtudományi Kar szociálpolitika szakán végzett. Szociális munkásként évek óta menekült és oltalmazott státuszú (nemzetközi védelemben részesülő), illetve migráns háttérű emberekkel végez egyéni esetkezelést és pszicho-szociális támogatást a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületnél. Komplex tanácsadói munkájának fókuszában a célcsoport szociális, egészségügyi, lakhatási és oktatási rendszerekhez való hozzáféréseinek erősítése áll. Korábban a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet „Platform az innovatív szociális szolgáltatásokért” FP7-es projektjének megvalósításában projekt koordinátorként vett részt. Az ajánlás szociálpolitikai és egészségügyi fejezetének szerzője.

Dr. Lángi Alajos a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett jogászként, ahol az Alkotmányjogi Tanszék Jogklinikájának tudományos segédmunkatársaként kezdett dolgozni. Később több éven keresztül Brüsszelben és Strasbourgban dolgozott, elsősorban roma integráció, valamint állampolgári jogi, bel- és igazságügyi szakterületen. Menekültügyi és hontalansági témákkal az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, majd a Magyar Helsinki Bizottság munkatársaként foglalkozott éveken át. Jelenleg a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület által megvalósított projektekben vesz részt projektvezetőként. Az ajánlás oktatási és kulturális fejezeteinek szerzője.

Kováts András a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület igazgatója és az MTA TK Kisebbségkutató Intézet kutatója. Szociálpolitikus, 1995 óta foglalkozik bevándorlással és menekültüggyel. Számos, a bevándorlók integrációjával és a migrációs szakpolitika alakításával kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatásban vett részt kutatási partnerként, illetve vezető kutatóként. Az általa vezetett Menedék Egyesület több mint negyven munkatárssal, nyolc Magyarországi helyszínen valósít meg programokat. Rendszeresen végez szakértői, tanácsadói munkát hazai és európai szervezetek, intézmények számára. Hét könyv és több tucat szakmai publikáció szerzője, szerkesztője. Az ajánlás elkészítésében szakmai konzulensként vett részt.

A harmadik országbeli állampolgárok integrációjával kapcsolatos szakpolitikai ajánlások elkészítésébe az alábbi szakértőket vontuk be.

A **szociálpolitikai és egészségügyi területen** szükséges fejlesztések lehetséges irányjaival kapcsolatos fejezethez **Dr. L. Rédei Máriával** (migrációs szakértő, tevékenységéről bővebben lásd: www.redeimari.hu) és **Dr. Makara Péterrel** (jelenleg a Debreceni Egyetem oktatója, a Panta Rhei Társadalomkutató Bt. képviselője, a migránsok és az egészségügyi ellátórendszer kapcsolatának szakértője) beszélgettünk.

Az **oktatási terület** szakértőjeként **Schnellbach-Sikó Dórá**t (elnök, Magyar Pedagógiai Társaság Interkulturális Pedagógiai Szakosztálya) és **László Zsuzsát** kérdeztük (interkulturális tréner, Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület).

A **kulturális szférát** illetően **Dr. Haszanova Ritával** (elnök, Alfavit Oktatási és Kulturális Alapítvány) és **Szabó Györggyel** (igazgató, Trafó Kortárs Művészetek Háza) interjútunk.

Ezúton is köszönet illeti mindannyiukat készséges rendelkezésre állásukért, hogy megosztották gondolataikat és tudásukat.