

ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: Menekültintegráció Közép-Európában - Háttéranyag



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	4
2. Általános megfontolások	5
2.1. A befogadás/ellátás és az integráció szakaszai közötti kapcsolat.....	5
2.2. A menekültek integrációja és mainstreaming	6
3. Az integráció jogi dimenziója	8
3.1. Honosítás.....	9
4. Az integráció társadalmi, gazdasági dimenziói.....	10
4.1. Lakhatás	10
4.2. Munkavégzés.....	12
4.3. Oktatás (menekült gyermekek és felnőttek)	15
4.4. Egészségügy	18
4.5. Segélyek és társadalombiztosítás	20
5. Szocio-kulturális integráció	22
5.1. Nyelvtanulás és kulturális orientáció	23
5.2. Kapcsolatok kiépítése és a részvétel előmozdítása	26
5.3. A család egysége, családgyejesítés.....	28
6. Az integráció pénzügyi dimenziói	30

1. Bevezetés

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (Főbiztosság) álláspontja értelmében a menekültek integrációja dinamikus és sokrétű, kétirányú folyamat, amely valamennyi érintett fél részéről erőfeszítéseket követel, beleértve a menekültek hajlandóságát arra, hogy saját kulturális identitásukról való lemondás nélkül alkalmazkodjanak a befogadó társadalomhoz és a befogadó közösségek és közigazgatások egyidejű hajlandóságát arra, hogy befogadják a menekülteket, és kielégítsék a sokszínű közösség szükségleteit.¹ A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény és a 1967. évi jegyzőkönyv jelentős hangsúlyt fektet a menekültek integrációjára. A menekültügyi egyezmény számos olyan szociális és gazdasági jogot határoz meg, melyek elősegítik az integráció folyamatát: a mozgás szabadsága, az oktatáshoz való hozzáférés és a munkaerőpiacra való belépés lehetősége, a szociális támogatáshoz és segítségnyújtáshoz való hozzáférés, beleértve az egészségügyi ellátást is, a vagyonátruházás és szerzés lehetősége, valamint az érvényes úti és személyazonosító okmányokkal való utazás képessége. Ezen túlmenően az egyezmény 34. cikke felszólítja az államokat, hogy mozdítsák elő a menekültek integrációját és állampolgársághoz jutását.

A Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága elismeri, hogy a helyi integráció folyamata összetett és fokozatos, három különálló, de egymással kölcsönösen összefüggő – jogi, gazdasági és szociokulturális – dimenzióból áll, melyek mindegyike egyaránt fontos a menekültek sikeres integrációjához, ahhoz, hogy a társadalom teljesértékű tagjaivá válhassanak.² Jelen Háttéranyag elismeri az erőfeszítéseket és eredményeket a Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselőtételének illetékességi körébe tartozó országokban (Bulgária, Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) a menekültek integrációjának előmozdítását célzó szakpolitikák és programok kidolgozása és megvalósítása terén. Elismeri továbbá, hogy a régióban egyre nagyobb érdeklődés, a Cseh Köztársaság esetében pedig aktív részvétel is mutatkozik menekültek befogadása és letelepítése iránt, áttelepítés keretében.

Jelen Háttéranyag célja az, hogy – a pillanatnyi közép-európai feltételek és realitások tükrében – felvázolja a Főbiztosság álláspontját a menekültek jogi, gazdasági és szociokulturális integrációját érintően. Az anyag többek között a Végrehajtó Bizottság határozataira, a Főbiztosságnak az Európai Unión belüli integrációról szóló dokumentumára³, az integrációs kézikönyvre⁴, az életkor, társadalmi nem és sokféleség szempontjait középpontba helyező 2007 és 2008 évi, a menedékkérők, menekültek és egyéb nemzetközi védelemben részesített személyek bevonásán alapuló értékelésekre, valamint az Európai Unió (EU) integrációval kapcsolatos aktuális szakpolitikai megnyilvánulásaira és a kapcsolódó kutatásokra épül. Bár az EU főként a migránsok integrációjának kérdéskörére összpontosít, a menekültek és a migránsok beilleszkedési problémái közötti hasonlóságok jegyében jelen dokumentum rávilágít ill. épít az EU releváns szakpolitikai stratégiai döntéseire, továbbá példaértékű gyakorlatra vonatkozó ajánlásokat is magában foglal, amennyiben azok a térségben élő menekültek tapasztalatai és helyzete szempontjából relevánsak.

A jelen anyagban a „menekült” kifejezés a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény értelmében elismert személyekre, valamint az áttelepített menekültekre, továbbá a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló EU tanácsi irányelvvvel⁵ összhangban kiegészítő védelemben részesített személyekre vonatkozik.

A Főbiztosság reményei szerint a Háttéranyag hasznos referenciaként szolgál a jövőben a Közép-Európai Regionális Képviselőtétel illetékességi térségében az integrációs programok áttekintéséhez, értékeléséhez, valamint a nemzetközi védelemre szoruló személyek, köztük a menekültek (az áttelepítési programok keretében befogadottak is) integrációjára vonatkozóan a kormány és más érdekelt felek által folytatandó jövőbeli tevékenységek kialakításához. A Főbiztosság megerősíti azon szándékát, hogy a kormányokkal karöltve szervezzen rendszeres éves konferenciát (Annual Standing Conference) információ csere és példaértékű gyakorlatok megismertetése céljából.

¹ Főbiztosság Végrehajtó Bizottság: Határozat az integrációról (*Conclusion on Local Integration*), 104. sz. (LVI) - 2005.

² Ugyanott, (k) bekezdés.

³ Főbiztosság: Menekültintegráció az Európai Unióban, Brüsszel, 2007. május.

⁴ Főbiztosság: Menekültek áttelepítése: nemzetközi kézikönyv a befogadás és az integráció előmozdításához – „integrációs kézikönyv” (*Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*), 2002. szeptember, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=405189284>

⁵ Az Európai Unió Tanácsa: A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv, HL L 304/12., 2004.9.30.

2. Általános megfontolások

2.1. A befogadás/ellátás és az integráció szakaszai közötti kapcsolat

A Főbiztosság tanúja annak, hogy Közép-Európában az elhúzódo menedéjközi eljárások és a menedéjközi kérés befogadásának feltételei milyen hatással vannak a menekültként elismert személyek, illetve a kiegészítő védelemben részesítettek beilleszkedésére. Megfigyelések szerint a kényszerű semmittevés, a társadalmi elszigetelődés és a befogadó közösségektől való szeparáció rendszerint a korlátozó vagy nem megfelelő befogadási szakpolitikák mellékterméke, amelyek huzamosabb ideig korlátozzák a menedéjközi kérés munkához, oktatáshoz, szakképzéshez, illetve a befogadó állomásokon kívüli elszállásoláshoz jutását.⁶

A Főbiztosság megítélése szerint a befogadási szakpolitikák akkor hatékonyak, ha azokat a menedéjközi eljárás potenciális hosszú távú eredményei/céljai vezérik, beleértve a nemzetközi védelemre jogosultként elismert személyek integrációját.⁷ Az adott nemzeti realitásoktól függően a Főbiztosság a következőket javasolja:

- teljes mértékben (f)el kell ismerni a menedéjközi kérés befogadási feltételeinek, valamint a menekültügyi eljárás időtartamának hatását a menekültek tágabb értelemben vett társadalomba való beilleszkedésére; minden erőfeszítést meg kell tenni az integrációs folyamat mielőbbi megkezdése érdekében, ezzel párhuzamosan pedig elő kell mozdítani, hogy a menedékkérelmekkel kapcsolatos döntések minél gyorsabban megszülessenek;⁸



FOTÓ: TAYLOR LIBA

A Főbiztosság tanúja az elhúzódo menekültügyi eljárások hatásának

(Karácsonyra várva a Cseh Köztársaságbeli Zastavka menekültszállón)

⁶ Főbiztosság: Menekültlét – ahogyan azt a menekültek és menedéjközi kérés tapasztalják Közép-Európában (*Being a Refugee: How Refugees and Asylum Seekers Experience Life in Central Europe*), a 2006. és 2007. évi jelentés.

⁷ Idézett dokumentum, 3. lábjegyzet, 8. bekezdés.

⁸ Főbiztosság: Észrevételek az Európai Bizottság „A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról” (*A Common Agenda for Integration*) című közleményével kapcsolatban (COM (2005) 389) végleges, 2005.9.1.).

- a befogadási szakpolitikákat úgy kell megtervezni, hogy minimálisra csökkenjen a befogadó közösségektől való elszigetelődés, elkülönülés és lehetőséget kell biztosítani a menedékkérelmeket kérők számára humán potenciáljuk és készségeik fejlesztésére⁹, többek között a szakmai vagy az alapkészségek fejlesztésével;
- fokozatosan biztosítani kell az önállóság és a munkához jutás lehetőségét, a menekültügyi eljárások időtartamának és jellegének figyelembevételével, legkésőbb a menedékkérelmек benyújtásának időpontjától számított hat hónapon belül;¹⁰
- lépéseket kell tenni a befogadó közösségekkel való harmonikus kapcsolat kialakítása és javítása érdekében, egyebek mellett a befogadó ország hivatalos nyelvében nyújtott alapképzés révén, a menedékkérelmекet kérők és a menekültek iránti tisztelet előmozdításán, szükségleteik tudatosításán, valamint a helyi kultúra, szokások és vallás ismerete és tiszteletben tartásának a menedékkérelmекet kérők körében történő előmozdításán keresztül;¹¹
- konzultálni kell a menedékkérelmекet kérőkkel a befogadási intézkedések különböző vonatkozásairól, és be kell őket vonni a befogadó létesítmények működtetésébe;
- a nem- és életkor-érzékeny befogadási intézkedéseknek figyelembe kell venniük a kínzás és trauma túlélői, az egyedülálló nők, a kísérel nélküli és szüleiktől elszakított gyermekek, az iskoláskorú gyermekeket nevelő családok vagy más veszélyeztetett csoportok sajátos szükségleteit;¹²
- a befogadó központokban szakképzett személyzetet, például képezett szociális munkásokat kell alkalmazni, akiknek feladatai között szerepel a menedékkérelmекet kérőknek nyújtott széleskörű tanácsadás, beleértve a más európai vagy azon kívüli menedékkérelmекet nyújtó országba való jogosulatlan/jogszerűtlen továbbutazás következményeire vonatkozó útmutatást is.

2.2. A menekültek integrációja és mainstreaming

„A bevándorlók Európai Unión belüli integrációjára vonatkozó politika közös alapelvei” című dokumentum az integrációt „a bevándorlók és a tagállamok polgárai egymáshoz való alkalmazkodásának dinamikus, kétirányú folyamataként” definiálja.¹³ A dokumentum elismeri, hogy szükség van a migránsok alkalmazkodására, kiemeli ugyanakkor, hogy szükséges a befogadó társadalom bevonása, mert „meg kell teremteni a bevándorlók teljes körű gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai részvételének lehetőségét”. A 10. sz. alapelv hangsúlyozza az integrációs politikák és intézkedések általános érvényesítésének jelentőségét valamennyi releváns szakpolitikában, valamint a kormányzat és a közszolgáltatások minden szintjén, beleértve az oktatást, a szociális szolgáltatásokat és egyéb területeket, a bevándorlás közszolgáltatásokra gyakorolt lehetséges hatására tekintettel.

Általános feltételezés, hogy az integrációs szakpolitikáknak a nemzetközi védelemre jogosult személyeket és a migránsok más kategóriáit együttesen kell megcélözniük. A Főbiztosság azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a menekülteknek és a kiegészítő védelemben részesített személyeknek a beilleszkedés tekintetében – korábban megélt üldöztetésük, menekülésük és száműzetésük miatt – speciális szükségleteik is lehetnek, és különleges kihívásokkal szembesülhetnek. Sok menekült hosszú időt tölt a befogadó közösségektől távol elkülönítve a menekültstátusz elismerési eljárás elhúzódása miatt, továbbá azért mert a menedéket nyújtó országban a befogadási szakpolitika korlátozza a munkához, az oktatáshoz, a szakképzéshez vagy a tábori elhelyezésen kívüli elszállásoláshoz jutásukat. Egyesek korábbi üldöztetésük miatt traumatizáltak lehetnek, illetve más orvosi vagy egyéb szükségleteik miatt speciális segítségre szorulhatnak. Másoknak a tanulmányaikat kellett félbeszakítaniuk, esetleg nem tudják okmányokkal igazolni felsőfokú végzettségüket, foglalkozási készségeiket vagy korábbi munkatapasztalataikat.

A Főbiztosság megjegyzi, hogy szükség van olyan, menekülteknek szánt célzott szakszolgáltatásokra, amelyek e sajátos szükségleteik kielégítését célozzák, kiegészítve az általánosan elérhető szolgáltatásokat. Megítélésünk szerint a menekültek beilleszkedését célzó intézkedések csak akkor lehetnek sikeresek, ha olyan átfogó stratégia részét képezik, amely aktívan támogatja az esélyegyenlőséget, és amely a köztisztviselők és általában a társadalom átalakítására törekszik, annak érdekében, hogy azok nyitottak és rugalmasak legyenek, s ezáltal képesek a sokféleség növekvő kihívásaira való válaszcselekre.¹⁴

⁹ Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága: Helyi integráció és önállóság (*Local Integration and Self-Reliance*), Állandó Bizottság, 33. ülés, EC/55/SC/CRP.15, 2005. június 2., 10. bekezdés.

¹⁰ Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága: Határozat a menedékkérelmекet kérők befogadásáról az egyes menekültügyi rendszerek összefüggésében, 93. sz. (LIII), 2002. (b) bekezdés, vii. alpont, Jegyzetekkel ellátott észrevételek a menedékkérelmекet kérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelvhez, lásd a 11. cikkkel kapcsolatos észrevételt.

¹¹ Ugyanott, (d) bekezdés. Lásd még a Főbiztosság észrevételeit a 2003/9/EK tanácsi irányelv 10. cikkével kapcsolatban.

¹² Ugyanott, (b) bekezdés, iii. alpont

¹³ Az Európai Unió Tanácsa: A bevándorlók Európai Unión belüli beilleszkedésére vonatkozó politika közös alapelvei (*Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*), COM (2005) 0389 végleges.

¹⁴ Lásd a „Befogadó és elfogadó közösségek létrehozása és a kormányban való bizalom visszaállítása” (*Creating Welcoming and Hospitable Communities and Restoring Faith in Government*) című 2.11. fejezetet, idézett dokumentum, 4. lábjegyzet.

A Főbiztosság ösztönzi a közép-európai kormányokat, hogy a menekültek integrációját célzó intézkedéseket helyezték az adott térség országaiban élő migránsok vagy uniós polgárok számára kidolgozott átfogó integrációs politikák, programok és tervek keretébe.¹⁵ A menekültek beilleszkedésére vonatkozó intézkedések képezik az esélyegyenlőség elve alapszabályait, a méltányos bánásmódot, a társadalmi befogadást, valamint az egyenlőség elve alapján a lehetőségekhez való hozzáférés biztosítására irányuló átfogó erőfeszítéseknek.

A fentiekkel, valamint a menekültek integrációja szempontjából különös jelentőséggel bíró szociálpolitikai területekkel összefüggésben a Főbiztosság bátorítja azon kormányokat, amelyek még nem tekintették át oktatási, egészségügyi, szociális jóléti és foglalkoztatási jogszabályait és szakpolitikáikat, tegyék ezt meg annak érdekében, hogy azok figyelembe vegyék a menekültek speciális szükségleteit, és hatékonyan kezeljék azokat, valamint az esélyegyenlőség elve alapján javítsák a szolgáltatásokhoz való hozzáférést. E folyamat előmozdítása érdekében a Főbiztosság szorgalmazza, hogy az érintett minisztériumokban integrációval foglalkozó, vezető beosztású kapcsolattartók kerüljenek kijelölésre. Ezeket a személyeket azzal a feladattal kell megbízni, hogy a menekültek integrációjával kapcsolatos szempontokat képviseljék és érvényesítsék minisztériumukban, biztosítsák, hogy ezek teljesítsék a menekültekkel kapcsolatos méltányos bánásmód tekintetében vállalt kötelezettségeket.¹⁶

Az integrációs szakpolitikák csak akkor lehetnek hatékonyak, ha partneri kapcsolatokra épülnek. Ezeknek olyan rendszerekre és struktúrára kell támaszkodniuk, amelyek lehetővé teszik a valamennyi kulcsfontosságú érdekelt fél közötti koordinációt és folyamatos párbeszédet a menedékjogot kérők befogadása és a menekültek integrációja, valamint az általánosan elérhető szociális és közösségi szolgáltatások terén. Ebben az összefüggésben a Főbiztosság támogatja szervezetközi platformok kialakítását valamennyi kulcsfontosságú fél bevonásával, beleértve a közintézményeket, a helyi közösséget és a civil társadalmat, valamint a menekülteket és közösségeiket is.¹⁷ Ezeket a platformokat meg kell bízni azzal, hogy fejlesszenek ki és valósítsanak meg menekült-specifikus integrációs stratégiákat és szolgáltatásokat, továbbá tekintsék át, hogy a központi szociálpolitikák hogyan befolyásolják a menekültek beilleszkedésének folyamatát. Ezen túlmenően értékelő eszközök kifejlesztésével, valamint a menekültek integrációjára vonatkozó szakpolitikák és programok gyakorlati megvalósításának szisztematikus nyomon követésével is meg kell bízni ezeket a platformokat a hatékonyság és hosszú távú hatás javítása érdekében.



FOTÓ: SZANDELSZKY BÉLA

A menekülteknek speciális szükségleteik lehetnek

(Imaterem egy lengyelországi menekültbefogadó állomáson)

¹⁵ Idézett dokumentum, 3. lábjegyzet, 6–7. bekezdés.

¹⁶ Lásd még: a Directorate General Justice, Freedom and Security: Kézikönyv az integrációról politikai döntéshozók és gyakorlati szakemberek számára (*Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners*) című kiadványa 2007. májusi második kiadásának 1. fejezetét: A bevándorlók beilleszkedésének általános érvényesítése (*Mainstreaming Immigrant Integration*).

¹⁷ Lásd még V. fejezet: Az integráció megvalósítása a helyi integrációs kapacitások és partnerségek javításával (*Realizing Local Integration by Enhancing Local Integration Capacities and Partnerships*), idézett dokumentum, 9. lábjegyzet.

3. Az integráció jogi dimenziója

A Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága felhívta a figyelmet az integráció jogi dimenziójának jelentőségére abban az értelemben, hogy a befogadó államok a menekülteknek biztos jogállást, valamint számos, a saját állampolgáraik által élvezettekkel azonos polgári, politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális jogot biztosítanak. A jogszerű integráció előmozdítása érdekében a Végrehajtó Bizottság 104. sz. Határozata úgy szól, hogy felül kell vizsgálni és ki kell igazítani a befogadó országok jogi és közigazgatási kereteit annak érdekében, hogy a menekültek egyenrangúan, hátrányos megkülönböztetés nélkül részesülhessenek jogokban, szolgáltatásokban és programokban. A jogállás szerepét hangsúlyozza az integrációs folyamatban az Európai Bizottság „Politikai döntéshozók és gyakorlati szakemberek kézikönyve” (Handbook for Policy Makers and Practitioners) című kiadványának második kiadása. Ez megerősíti, hogy a befogadási szabályok „az integráció kiindulópontjának tekinthetők, amelyek döntően befolyásolják, meghatározzák az integráció folyamatát”.¹⁹ Az intézményekhez, a köz- és a magánjavakhoz, valamint a szolgáltatásokhoz való megkülönböztetéstől mentes és a helyi állampolgárokkal azonos mértékű hozzáférést a „Bevándorlók Európai Unión belüli integrációjára vonatkozó politika közös alapelvei” című kiadvány is a hatékony integráció kulcsfontosságú feltételeként említi.²⁰

A Főbiztosságot továbbra is aggasztja bizonyos – nem csak közép-európai – államok azon gyakorlata, amelynek következtében a menekülteket és a kiegészítő vagy más humanitárius védelmi státusszal bíró személyeket megkülönböztetve kezelik a konkrét integrációs segítségnyújtáshoz és bizonyos jogokhoz (többek között a családegyesítéshez, illetve a biztos jogálláshoz) való hozzáférés tekintetében. Komoly aggodalmat keltenek néhány ország olyan jogi, illetve közigazgatási rendelkezései is, amelyek korlátozzák a menekültek állampolgárokkal azonos hozzáférését az alapvető jogokhoz (például a szociális lakhatáshoz és a foglalkoztatáshoz jutás tekintetében). Ezenkívül megjegyezzük, hogy bizonyos országokban a Főbiztosság általános áttelepítési keretrendszerén kívül egyeztetett, korlátozott ad hoc jellegű áttelepítési tevékenységek jelentek meg, amelyek az ilyen rendszerek alapján áttelepített menekülteknek kedvezőbb feltételeket biztosítottak, mint az érintett országban menekültügyi eljárás keretében menekültként elismert személyeknek.

A Főbiztosság úgy ítéli meg, hogy a jogokhoz és a különleges jogosultságokhoz való hozzáférés tekintetében a nemzetközi védelemre szoruló személyek különböző kategóriái, illetve a menekültek és a befogadó ország állampolgárai közötti megkülönböztetés a nemzetközi emberi jogok és a diszkriminációmentesség elve alapján nem indokolható. Bár az üldöztetés és a menekülés terén az egyéni tapasztalatok eltérőek lehetnek, a fent említett kategóriákba tartozó személyeknek egyaránt égető szükségük lehet a nemzetközi védelemre, amelynek időtartama a kiegészítő vagy a humanitárius védelem más formáiban részesülő személyek esetében megegyezhet a menekültekével.²¹ Más kérdés, hogy a megkülönböztetett bánásmód hogyan befolyásolja a Főbiztosság érdekkörébe tartozó személyek közösségi kapcsolatait és beilleszkedési folyamatát.

A Főbiztosság szorgalmazza, hogy a nemzetközi védelem kedvezményezettjei – az egyezmény értelmében vett menekültek, az áttelepített menekültek, a kiegészítő vagy más típusú humanitárius védelemben részesülő személyek – méltányos bánásmódban részesüljenek, és hozzáférjenek a befogadó közösségbe való beilleszkedésük megkönnyítéséhez szükséges valamennyi joghoz és szolgáltatáshoz.²² Ezeknek magukban kell foglalniuk a családegyesítési jogot, valamint a biztos, nem gyakran felülvizsgált jogállást. A Főbiztosság nyomatékosan arra ösztönöz valamennyi kormányt, hogy a nemzetközi védelemre szorulóként elismert személyeknek a foglalkoztatás, a szociális lakhatás és más közszolgáltatások tekintetében a saját állampolgáraikéval megegyező jogokat biztosítsanak. Azok a kormányok, amelyek eddig még nem tették meg – a menekültek beilleszkedése, illetve méltányos bánásmódja előtti bármely, a jelenlegi rendelkezésekben foglalt akadály felszámolása érdekében – vizsgálják felül a kiegészítő védelemben részesülő személyek jogállásával kapcsolatos jogi keretet. Támogatjuk az olyan pozitív fellépésre irányuló intézkedéseket is, amelyek célja, hogy megelőzzék vagy ellensúlyozzák a menekültek által korábbi üldöztetés és menekülés miatt, illetve faji vagy etnikai hovatartozás alapján elszenvedett hátrányos megkülönböztetés miatti hátrányokat.

¹⁸ Idézett dokumentum, 1. lábjegyzet, (l) bekezdés. Lásd még a High Commissioner's Forum: Többoldalú keret az áttelepítés megértéséhez (*Multilateral Framework of Understanding on Resettlement*) című kiadványt, FORUM/2004/6, 2004. szeptember 16., 41. bekezdés.

¹⁹ Lásd még idézett dokumentum, 8. lábjegyzet, 3. fejezet.

²⁰ Idézett dokumentum, 13. lábjegyzet, 6.sz. közös alapelv.

²¹ A Főbiztosság jegyzetekkel ellátott észrevételei a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvről (HL L 304/12., 2004.9.30.).

²² Idézett dokumentum, 3. lábjegyzet, 4. bekezdés.

3.1. Honosítás

A menekültügyi egyezmény 34. cikke értelmében az államoknak a lehető legnagyobb mértékben meg kell könnyíteniük a menekültek integrációját azáltal, hogy felgyorsítják a honosítási eljárást, és a lehetőségekhez mérten csökkentik az ezzel kapcsolatos díjakat és költségeket. Az állampolgárságról szóló európai egyezmény értelmében a Részes Államoknak elő kell segíteniük, hogy a területükön jogszerű és tényleges tartózkodási helyre rendelkező elismert menekültek állampolgárságot szerezzenek.²³



A honosítás lezárja az integrációs folyamat jogi dimenzióját, mivel a menekültügyi egyezmény 1. cikk C. pontjának (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek megfelelően a menekültstátusz megszűnéséhez vezet.²⁴ A honosítás a társadalmi-kulturális beilleszkedési folyamat végét is jelentheti azon menekültek számára, akik a befogadó ország állampolgárságának megszerzésére törekednek, kifejezve az adott országbeli teljes jogú tagság és odatartozás elismerését.

A menekültek honosításhoz vezető útja nem problémamentes. A Közép-Európai Regionális Képviselőlet illetékességi körébe tartozó országok némelyikében a menekülteknek hosszú időbe telik, amíg teljesíteni képesek az állampolgárság kérelmezéséhez szükséges feltételeket, mert a menekültstátuszt nem tekintik kedvezményes bánásmódra jogosító kivételnek. Azokban az országokban pedig, ahol a menekültek kedvezményes bánásmódban részesülnek, a menedékjogi eljárásban töltött időt nem feltétlenül számítják be az állampolgársági kérelem benyújtását megelőző előírt tartózkodási időbe. Az egyes országokban alkalmazott egyedi rendelkezésekkel összefüggő további aggodalmak az állampolgársági eljárás hosszához, az átláthatóság hiányához, az állampolgársági kérelem tárgyában hozott elutasító határozat elleni fellebbezési/felülvizsgálati jog hiányához, valamint a menekülteket az állampolgársági vizsgára, illetve meghallgatásra felkészítő tanácsadási programok és könnyen érthető tájékoztató anyagok hiányához, illetve korlátozott hozzáférhetőségéhez kapcsolódhatnak. Ahol van tanácsadó szolgáltatás, az többnyire eseti (ad hoc) alapon – önkéntesen keresztül vagy projektszerűen – áll rendelkezésre.

A Főbiztosság szorgalmazza, hogy a közép-európai országok vizsgálják felül állampolgársági tárgyú jogszabályaik tartalmát és végrehajtását, hogy könnyített hozzáférést biztosítsanak a menekülteknek az állampolgárság megszerzéséhez. A helyes gyakorlat kialakítása érdekében szükség esetén tanácsos az alábbiak figyelembe vétele:

- tekintsék pozitív tényezőnek a menekültstátusz meglétét az állampolgárság megadására irányuló eljárás során;²⁵
- vegyék figyelembe az állampolgárságra való jogosultság mérlegelésekor az adott országban való engedélyezett/jogszerű tartózkodás teljes időtartamát, beleértve a menekültügyi eljárásban töltött időt is;
- számolják fel vagy redukálják a honosítás jogi akadályait, például a minimális ideig tartó állandó foglalkoztatásra vonatkozó bármely követelményt, a minimális tartózkodási idővel kapcsolatos követelményt, ha az meghaladja az öt évet, továbbá az állampolgársági kérelmek elhúzódó feldolgozási idejét;²⁶
- gondoskodjanak kevésbé szigorú nyelvi és ismeretbeli követelményekről a menekültek számára, különleges szükségletekkel bíró személyek – például az idősek vagy a kínzás és trauma túlélői, valamint az írástudatlan személyek – esetében pedig alkalmazzanak kivételt/mentesítést;²⁷
- a lehetőségekhez mérten könnyítsék meg a menekült gyermekek honosítását;²⁸
- vezessenek be egyszerű, átlátható és gyorsított eljárásokat, enyhítsék a csak a menekültek származási országából megszerezhető okmányokra vonatkozó követelményeket és csökkentsék vagy szüntessék meg a menekültek által fizetendő eljárási díjak, különösen akkor, ha az ilyen díjak meghaladják a menekültek anyagi lehetőségeit;²⁹
- támogassák jogi és az egyéb tanácsadó szolgáltatások, illetve felhasználóbarát tájékoztató kiadványok kidolgozását annak érdekében, hogy segítséget lehessen nyújtani a menekülteknek az állampolgárság megszerzésére irányuló eljárás során, ideértve a kérelmek benyújtását, az előírt nyelvi vagy más, ismereteket ellenőrző vizsga letételére való felkészülést és felkészítést is.

²³ Lásd az állampolgárságról szóló európai egyezmény 4. cikkének (g) pontját. Szlovénia kivételével a Közép-Európai Regionális Képviselőlet illetékességi körébe tartozó valamennyi ország aláírta az egyezményt vagy csatlakozott hozzá, Lengyelország azonban még nem ratifikálta.

²⁴ Idézett dokumentum, 3. lábjegyzet, 40. bekezdés. Lásd még a 9. lábjegyzetben hivatkozott dokumentum 20. pontját is.

²⁵ Európa Tanács, Miniszteri Bizottság, 84(21). sz. ajánlás a fogadó ország állampolgárságának menekültek általi megszerzéséről, 1984

²⁶ Lásd még az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 564 (1969) sz. ajánlását a menekültek tartózkodási helye szerinti ország állampolgárságának megszerzéséről.

²⁷ Lásd az Európa Tanácsnak az állampolgárságról szóló európai egyezményhez kapcsolódó magyarázó jelentést (ETS 166.), 52. bekezdés, Strasbourg, 1997.

²⁸ A Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága: Határozat a veszélyeztetett gyermekekről (*Conclusion on Children at Risk*) 107. sz. (LVII) – 2007, (xvii) bekezdés.

²⁹ Idézett dokumentum, 27. lábjegyzet, lásd még az 1951 évi menekültügyi egyezmény államigazgatási segítségéről szóló 25. cikkét.

4. Az integráció társadalmi-gazdasági dimenziója

4.1. Lakhatás

A Települési Bizottság (Commission on Human Settlements) és a 2000. évre szóló globális lakhatási stratégia a következőképpen határozza meg a „megfelelő lakhatás” fogalmát: „... adekvát magánélet, megfelelő tér, megfelelő biztonság, megfelelő világítás és szellőzés, megfelelő alapvető infrastruktúra és megfelelő elhelyezkedés a munka és az alapvető szükségletek tekintetében – elfogadható áron”.³⁰ A Főbiztosság álláspontja szerint a biztonságos, veszélytelen és megfizethető lakhatás – amellett, hogy alapvető emberi jog – döntő szerepet játszik az általános egészség és jólét szempontjából, és megfelelő háttérrel biztosít ahhoz, hogy a menekültek munkát találjanak, helyreállítsák családi kapcsolataikat és kapcsolatokat alakítsanak ki a tágabb közösséggel.³¹ Bár a lakhatás nem szerepel az integrációra vonatkozó közös alapelvek között, egyes vélemények szerint a 7. számú közös alapelv biztosítja a lakhatási politikák integrációs keretbe történő illesztésének kontextusát.³² Az alapelv értelmében „a közös fórumok, a kultúrák közötti párbeszéd, a bevándorlókkal és a bevándorlók kultúrájával kapcsolatos oktatás, valamint a városi környezet stimuláló életfeltételei javítják a bevándorlók és a tagállam állampolgárai közötti interakciókat”.

A menekültek számos akadállyal szembesülnek, amikor megfelelő lakhatást keresnek Közép-Európában. A megfizethető lakhatáshoz jutással kapcsolatos problémák mellett – amelyek a helyi lakosságot is érintik a régióban – a menekültek nem feltétlenül rendelkeznek elegendő pénzügyi forrással, kapcsolattal vagy helyismerettel ahhoz, hogy megfizethető és elfogadható lakhatást találjanak és tartsanak fenn. Bizonyos országokban előfordulhat, hogy – a lakhatáshoz jutást az állampolgársághoz, egy adott országban való tartózkodás időtartamához vagy egy adott helyszínhez kötő jogi vagy közigazgatási rendelkezések következtében – nem jogosultak államilag támogatott lakhatásra. Gyakran szenvednek hátrányos megkülönböztetéstől, mivel a köz- vagy magánszektorbeli bérbeadók nincsenek tisztában az őket megillető jogokkal, esetleg rasszisták, idegengyűlölők. Ahol a lakhatást hozzáférhetővé teszik a menekültek számára, ez nem egyszer olyan elhagyatott városi térségekben vagy városokban valósul meg, ahol alig van munkalehetőség vagy alapvető szórakozási lehetőség. Ami a magánszektor által kínált lakhatást illeti, a rendelkezésre álló lakások gyakorta nagyon rossz állapotban vannak, illetve nem alkalmasak a megfelelő életkörülmények biztosítására és a bérbeadók elutasítják a hivatalos bérleti szerződések megkötését az adózás elkerülése érdekében. Más lehetőségek hiányában sok menekült maximális mértékben kihasználja a kollektív befogadó állomás vagy integrációs létesítményekben maradás lehetőségét mielőtt bizonytalan vagy színvonalon aluli, ám drágán kínált bérlakásba költözne. Hivatalos bérleti szerződés nélkül gyakran nem tudnak bérleti vagy szociális jóléti támogatásokat igénybe venni, nem tudják álláskeresőként regisztráltatni magukat (a hivatalos állandó lakcím néhány országban az ilyen regisztráció előfeltétele), illetve nem tudnak a menedékhelyet nyújtó országban törvényes vagy állandó tartózkodást igazoló személyazonosító okmányokat szerezni.³³

Annak biztosítása, hogy a menekültek a lehető leghamarabb biztonságos és megfizethető lakhatáshoz jussanak, egyértelműen óriási kihívást jelent Európában. Közép-Európában az önkormányzati tulajdonban lévő lakások privatizációja, az új szociális lakások építésének visszaesése, valamint a bérleti viszonyok deregulációja ezt a kihívást még hangsúlyosabbá teheti. A menekültek lakhatási szükségleteinek kezelését célzó stratégiák vagy programok kidolgozása során olyan összehangolt fellépésre van szükség, amelyben részt vesz valamennyi érintett fél, köztük a központi kormányzat, a helyi hatóságok, a civil szervezetek, valamint a közösségi hálózatok vagy csoportok. E célból nemcsak a lakások rendelkezésre állását és a nemzeti lakáspiac sajátosságait kell figyelembe venni, hanem annak a térségnek a szélesebb körű integrációs potenciálját is, ahol menekültek telepedhetnek le. Ennek magában kell foglalnia a helyi munkaerőpiaci feltételek, foglalkoztatási és oktatási lehetőségek, közösségi kapcsolatok és attitűdök, valamint szociális szolgáltatások – többek között a menekültek beilleszkedéséhez szükséges iskolák, gyermekgondozási központok és egészségügyi létesítmények – elérhetőségének áttekintését, értékelését.³⁴

³⁰ Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala: a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 4. sz. általános megjegyzése/kommentárja: A megfelelő lakhatáshoz való jog, 11. cikk (1) bekezdés: 1991.12.13.

³¹ Idézett dokumentum, 4. lábjegyzet, 2.8. fejezet, „Egy otthonnak nevezhető hely: a biztonságos, veszélytelen és megfizethető lakhatáshoz” jutás (*A Place to Call Home: Access to Secure and Affordable Housing*).

³² Idézett dokumentum, 16. lábjegyzet, 2. fejezet. „Lakhatás városi környezetben” (*Housing in an Urban Environment*).

³³ Idézett dokumentum, 6. lábjegyzet.

³⁴ Idézett dokumentum, 30. lábjegyzet, 8. bekezdés, (f) pont.



FOTÓ: SZANDELSZKY BÉLA

A biztos és megfizethető lakhatás alapvető emberi jog

(Menekült család otthona – Ljubljana, Szlovénia)

Az UNHCR „A menekültek áttelepítése: nemzetközi kézikönyv a befogadáshoz és integrációhoz” (Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration) című kiadványa vázolja a menekültek lakhatási szükségleteinek hatékony kezelését célzó intézkedések sorát.³⁵ Indokolt esetben a kormányoknak és más érdekelt feleknek többek között a következőket ajánlott megfontolás tárgyává tenni:

a) Partnerség kialakítása és a lakásszolgáltatók kapacitásának kiépítése

- a figyelem felhívása a problémára, valamint partneri kapcsolatok kiépítése a magánszektorbeli bérbeadókkal, ingatlanügynökökkel, állami lakhatási hatóságokkal, menekültek közösségeivel, valamint lakhatási tanácsadással és támogatással foglalkozó civil szervezetekkel;
- képzések szervezése köz- és magánszektorbeli szolgáltatóknak a menekültek jogairól, valamint annak biztosítására irányuló intézkedések megtétele, hogy a menekültek szükségleteinek és tapasztalatainak megértése pozitívan befolyásolja a támogatásokra vonatkozó döntéseket és a közigazgatási eljárásokat;
- konzultáció a menekültekkel és képviselőikkel a nemzeti lakhatási stratégiák kidolgozása, illetve felülvizsgálata során.³⁶

b) Célzott pénzügyi és egyéb támogatással a lakhatáshoz jutás előmozdítása

- gazdasági ösztönzők bevezetése a magán- és a közszektorbeli bérbeadók számára, annak előmozdítására, hogy adjanak bérbe ingatlanokat menekülteknek, például kormányzati támogatással, illetve felújítási vagy javítási költségekre, városi rehabilitációs programokra szánt támogatással, illetve lakásfelújítási vagy újjáépítési önkéntes munka igénybevételével zajló programokon keresztül;
- közvetítő szolgáltatások létrehozása, melyek révén valamely kormányzati vagy civil szervezet magánszektorbeli bérbeadóknak bérleti, biztosítási vagy egyéb garanciákat nyújt menekülteket érintő lakásbérlettel kapcsolatban;
- bérleti célú állami támogatások és visszatérítendő hitelek nyújtása az előlegfizetésen alapuló költségek kiegyenlítésére, összhangban a lakáspiaci realitásokkal, valamint a menekültek lakáspiacon tapasztalt halmozottan hátrányos helyzetével;
- a lakhatási támogatás igénylésekor a hivatalos bérleti szerződés benyújtására vonatkozó követelmények alóli mentesítés olyan menekültek esetében, akik igazolni tudják, hogy ezt rajtuk kívül álló okok miatt nem tudják megtenni.

³⁵ Az alábbi ajánlások közül sok a Főbiztosság integrációs kézikönyvének „2.8. Biztos és megfizethető lakhatáshoz jutás” (Access to Secure and Affordable Housing) című fejezetéből származik. Bár a kézikönyv kifejezetten az áttelepített menekültekre összpontosít, számos olyan ajánlást tartalmaz, amelyek a megfelelő lakhatáshoz jutás tekintetében nemzetközi védelemre szoruló személyek valamennyi kategóriája számára relevánsak.

³⁶ Idézett dokumentum, 30. l. ábjegyzet, 12. bekezdés.

c) Menekültek kapacitásfejlesztése

- a menekülteknek szervezett orientációs kurzusok és egyéni integrációs programok részeként a bérbeadók és bérlők jogaira és kötelezettségeire vonatkozó tájékoztatás, a közszolgáltatókra és a fizetési módzatokra, a lakástulajdonnal kapcsolatos programokra, valamint a lakhatási támogatási szolgáltatásokra vonatkozó tájékoztatás;
- olyan közösségi alapú szolgáltatások bevezetésének támogatása, amelyek többek között eseti alapon lakhatási tanácsadást és tájékoztatást biztosítanak, például bérleti kérdésekkel kapcsolatban is, amikor a menekültek kiköltöznek a kormányzati működtetésű integrációs létesítményekből, vagy amikor új otthonba költöznek. Az ilyen szolgáltatást a menekültek beilleszkedését támogató civil szervezetek nyújthatják, vagy a lakáspiacon hátrányos helyzetben lévő állampolgárok számára létrehozott általánosan elérhető szolgáltatások részét képezhetik;
- helyismerettel rendelkező önkéntesek bevonása, hogy kézzelfogható, gyakorlati segítséget nyújtsanak a megfizethető lakhatást kereső menekülteknek.

d) Egyéb témakörök

- vezessenek be, léptessenek életbe a szociális lakhatásra vonatkozó prioritást biztosító intézkedéseket speciális szükségletekkel bíró menekültek tekintetében (idősek, fogyatékos személyek vagy gyermekek); e célból szükség szerint módosítani kell a lakhatási és a jogi szakpolitikákat;³⁷
- törölni az állandó lakosként vagy álláskeresőként történő regisztrációt mint feltételt a hivatalos lakásszerződés kötésére vonatkozó követelmények közül;
- a hátrányos megkülönböztetés és a rasszizmus megelőzését célzó jogi rendelkezések végrehajtásának folyamatos monitorozása, valamint azon strukturális akadályok lebontása, melyekkel a biztos és megfizethető lakhatást kereső menekültek szembesülnek;
- szükség esetén a nemzeti, regionális és helyi szintű politikák és gyakorlatok áttekintése annak érdekében, hogy fel lehessen számolni azokat az államilag támogatott/szociális lakhatás előtti akadályokat, amelyek az állampolgárságra vagy a tartózkodási helyre vonatkozó követelményekből fakadnak, az egyenlőségre és a diszkrimináció-mentességre vonatkozó követelményeknek való teljes körű megfelelés biztosítása érdekében is.

4.2. Foglalkoztatás

A Főbiztosság helyi integrációról szóló határozata valamennyi menekültbefogadó államot arra ösztönöz, hogy vegyenek fontolóra olyan módszereket, amelyekkel elősegíthető a menekültek foglalkoztatása és a gazdasági életben való aktív részvétele, többek között oktatás és készségfejlesztés révén. Szorgalmazza, hogy az államok vizsgálják felül jogszabályaikat és gyakorlataikat annak érdekében, hogy feltárják és a lehetséges mértékben felszámolják a menekültek foglalkoztatása előtt tornyosuló akadályokat.³⁸ Hasonló ajánlások találhatók a bevándorlók Európai Unión belüli beilleszkedésére vonatkozó politika közös alapelveiben, amelyek a foglalkoztatás jelentőségét „a beilleszkedési folyamat kulcsfontosságú elemeként” ismerik el, „amely központi jelentőségű a bevándorlók aktív részvétele (és) a befogadó társadalom gazdagítása szempontjából”.³⁹ Az alapelvek továbbá arra hivatkoznak, hogy szükség van „aktív lépésekre annak biztosításához, hogy a közintézmények, állami politikák, lakások és szolgáltatások – ahol lehetséges – nyitva álljanak a bevándorlók előtt”.

A foglalkoztatás a menekültek integrációjának kulcsa. A Főbiztosság – rendszeres monitorozás, valamint az életkor, a társadalmi nem és sokféleség tudatos érvényesítésére vonatkozó, részvételen alapuló értékelés során – számos olyan akadályt állapított meg, amelyekkel a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek szembesülnek Közép-Európában munkakeresés során. Egyes menekültek azért nem tudják felsőfokú végzettségüket, szakképesítésüket, valamint korábbi munkatapasztalataikat elismertetni a kormányokkal és szakmai egyesületekkel, mert elvesztették vagy pillanatnyilag nem rendelkeznek a megfelelő okiratokkal, nem férnek hozzá a bizonyítványok akkreditálására szolgáló hivatalos eljárásához, vagy a re-akkreditálásra vonatkozó szigorú követelmények miatt, melyek előírhatják a származási ország hatóságaival való kapcsolatfelvételt, ami a menekültek esetében nem járható út. Előfordul az is, hogy nem ismerik közelebbről a rendelkezésre álló munkaerő-felvételi, képzési vagy elhelyezkedési szolgáltatásokat és programokat. Ennek következtében sokan válnak munkanélkülivé vagy alulfoglalkoztatottá. A kiegészítő védelemben részesülő személyek a rövid távú tartózkodási engedélyek vagy a célirányos foglalkoztatás-támogatási/beilleszkedési szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiánya miatt a foglalkoztatás biztosítása terén további nehézségekkel szembesülhetnek.

³⁷ Idézett dokumentum., 30. lábjegyzet, 8. bekezdés, (e) pont.

³⁸ Idézett dokumentum, 1. lábjegyzet, m. bekezdés, (ii) alpont.

³⁹ Idézett dokumentum, 13. lábjegyzet, 3. bekezdés.



FOTÓ: SZANDELSZKY BÉLA



A foglalkoztatás
a menekültek
integrációjának
kulcsa

(Szakképzésen
részt vevő
menekült
- Lengyelország)

Számos menekült arról számol be, hogy nincs teljesen tisztában munkahelyi jogaival. Ők fokozottan lehetnek kitéve a kizsákmányolás vagy a visszaélés kockázatának. A munkaerőpiaci diszkrimináció egy másik kulcsfontosságú, aggodalomra okot adó kérdés: sok menekült arról számol be, hogy nehezen fér hozzá elérhető foglalkoztatási lehetőségekhez idegengyűlölet és rasszizmus miatt, vagy mert a foglalkoztatási ügynökségek, illetve a munkáltatók nem tartják tiszteletben a jogukat. Az önfoglalkoztatás tekintetében a menekültek nem feltétlenül rendelkeznek a vállalkozások indítását támogató, rendelkezésre álló szolgáltatásokkal kapcsolatos ismeretekkel, illetve nem képesek biztosítani a pénzügyi intézetek által a „bankképesség” igazolásához és a vállalkozásindítási hitelek megszerzéséhez megkövetelt szükséges garanciákat. Néhány országban bizonyos szakmák esetében az önfoglalkoztatáshoz való jog csak az állampolgárok számára áll nyitva, a menekülteket az állampolgárság megszerzéséig kizárva ebből.

A Főbiztosság „A menekültek áttelepítése: nemzetközi kézikönyv a befogadás és integráció előmozdításához” (*Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*) című kiadványa vázolja a menekültek önellátóvá válását célzó intézkedéseket.⁴⁰ Indokolt esetben a kormányoknak és más érdekelt feleknek többek között a következőket ajánlott megfontolás tárgyává tenni:⁴¹

a) A foglalkoztatásban érintett szereplők partneri kapcsolatának fejlesztése és kapacitásának kiépítése

- kapcsolatok kifejlesztése és a segítségre szorulóknak proaktív elérése (outreach) a kulcsfontosságú köz- és magánszektorbeli partnerekkel, köztük olyan foglalkoztatási ügynökségekkel, munkáltatókkal, munkavállalói szövetségekkel, képzési szolgáltatókkal és helyi hálózatokkal, amelyek kapcsolatokat biztosíthatnak a foglalkoztatási lehetőségekhez;
- a tudatosság fokozása a munkáltatók körében menekültek számára a nemzeti szinten kidolgozott ismételt bizonyítványszerzési/akkreditációs eljárásokkal, valamint a szakképzésben, alapkészség-fejlesztésben, illetve a kifejezetten a menekülteknek szánt egyéb tanfolyamokon részt vevő menekültek által megszerzett bármely képesítéssel kapcsolatban;
- a menekültek munkahelyi felvételét elősegítő intézkedések bevezetése nyelvi és egyéb kezdeti segítséggel, valamint a potenciális munkáltatók számára nyújtott képzéssel, illetve a speciális szükségletekkel rendelkező menekültek foglalkoztatását előmozdító gazdasági ösztönzők alkalmazásával.

⁴⁰ Idézett dokumentum, 4. lábjegyzet, 2.9. fejezet. „Kapcsolatépítés gazdasági önellátáshoz: foglalkoztatás és képzés” (*Building Bridges for Economic Self-Sufficiency: Employment and Training*). Bár a kézikönyv kifejezetten az áttelepített menekültekre összpontosít, számos olyan ajánlást tartalmaz, amelyek az önellátás és a munkaerő-piaci részvétel előmozdítása tekintetében nemzetközi védelemre szoruló személyek valamennyi kategóriája számára relevánsak.

⁴¹ Lásd még: idézett dokumentum, 16. lábjegyzet, 3. fejezet: „Gazdasági integráció” (*Economic Integration*). Lásd még az Európai Községek Bizottsága által kiadott, a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról szóló közlemény (COM (2005) 389 végleges), Brüsszel, 2005.9.1. 2.3. fejezetét és mellékletét is.

b) Menekültek kapacitásfejlesztése

- rugalmas és hatékony intézkedések bevezetése a menekültek készségeinek, kompetenciáinak és képesítéseinek korai feltérképezésére, értékelésére és érvényesítésére;⁴²
- a készségek és képesítések értékelésének, a munkaerőpiaci orientációnak, valamint a szakképzési lehetőségeknek és az álláskeresési készségek fejlesztésének beépítése az egyéni integrációs programokba vagy orientációs kurzusokba; az ilyen programok egyik eleme lehet többek között a kis- és középvállalkozásoknak szánt programok igénybevételevel kapcsolatban nyújtott tanácsadás és támogatás;
- az egyes menekültek munkavégzéssel kapcsolatos terveinek és korábbi munkatapasztalatának megfelelő alapvető kommunikációs készségek fejlesztésének beépítése a nyelvi képzésekbe;
- olyan mentori és önkéntes programok kialakítása, amelyek célja kapcsolat létesítése a menekültek és szakmabeli társaik között annak érdekében, hogy segítséget lehessen nekik nyújtani a befogadó ország sajátos szakmaterületein való orientációban, támogatni lehessen őket az álláskeresésben, a készségfejlesztésben, valamint a munkáltatókkal és a szakmabeliekkel való kapcsolatépítésben;
- olyan programok kidolgozása, amelyek lehetővé teszik a menekültek számára, hogy egy adott munkakörben munkatapasztalatot szerezzenek és gyakorlati képzést kapjanak (munkaköri képzés), és a helyi munkáltatók tesztelhesék és tanúsíthassák munkavégzéssel kapcsolatos készségeiket;
- olyan közösségi alapú szolgáltatások fejlesztésének támogatása, amelyek többek között – eseti alapon – foglalkoztatási tanácsadást, tájékoztatást és érdekképviseletet biztosítanak, például szerződésekkel és más, a munkaerőpiaccal vagy önfoglalkoztatással kapcsolatos kérdések tárgyában is, azt követően, hogy a menekültek kiköltöztek a kormányzati működtetésű integrációs létesítményekből, vagy amikor új állást keresnek. Ilyen szolgáltatásokat nyújthatnak az integrációval foglalkozó civil szervezetek, vagy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő állampolgárok számára létrehozott, általánosan elérhető szolgáltatások részét képezhetik;
- a menekültek önfoglalkoztatását előmozdító, kisvállalkozásoknak szánt célzott tevékenység-indítási programok bevezetése, hagyományos kézműves szakmákkal kapcsolatban is.

c) Egyéb intézkedések

- a menekültek készség-profiljának összeállítására, a menekültek munkaerőpiaci részvételének nyomon követésére, valamint a foglalkoztatás és az önfoglalkoztatás előtt tornyosuló – a megfizethető gyermekgondozáshoz vagy óvodai neveléshez való hozzáférés, „kereskedelmi eszközök”, megfelelő közlekedési, illetve banki és hitelszolgáltatások hiányával összefüggő – gyakorlati akadályok kezelésére irányuló intézkedések kidolgozása/bevezetése;
- a hátrányos megkülönböztetés és a rasszizmus megelőzését célzó jogi rendelkezések végrehajtásának nyomon követése, a munkát kereső menekültek előtt tornyosuló strukturális akadályok feltérképezése és lebontása, valamint a munkahelyen mindenki számára biztosított tényleges esélyegyenlőség előmozdítása;
- a kormányzat munkaerő-felvétellel kapcsolatos szakpolitikájának és gyakorlatának áttekintése annak érdekében, hogy fel lehessen számolni az állampolgárságra vagy a tartózkodási helyre vonatkozó követelményekből származó állami szektoron belüli foglalkoztatási akadályokat, továbbá biztosítani lehessen az esélyegyenlőségre és a diszkrimináció-mentességre vonatkozó követelményeknek való teljes körű megfelelést;
- a jogi rendelkezések felülvizsgálata egyes szakmákban az állampolgársághoz, a tartózkodási helyhez vagy más követelményekhez kötött foglalkoztatási, illetve önfoglalkoztatási jogokat érintő korlátozások felszámolása érdekében;⁴³
- a jogi rendelkezések felülvizsgálata a kiegészítő védelmi státusszal rendelkező személyek foglalkoztatási, illetve önfoglalkoztatási jogait érintő – többek között a rövid távú tartózkodási engedélyekből vagy a foglalkoztatás-támogatási/beilleszkedési szolgáltatásokra való jogosultság hiányából fakadó – korlátozások felszámolása érdekében.

⁴² Európa Tanács: Jelentés a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én Lisszabonban elfogadott európa tanácsi/UNESCO-egyezményhez, valamint a külföldön szerzett képesítések értékelésére vonatkozó kritériumokról és eljárásokról szóló, a lisszaboni elismerési egyezményrel foglalkozó bizottság által 2001. június 6-án elfogadott ajánlás. Lásd még: idézett dokumentum, 1. lábjegyzet, (m) bekezdés, (iii) alpont.

⁴³ Lásd még a Végrehajtó Bizottság nemzetközi védelemről szóló, 1988. évi 50. sz. (XXXIX) határozatának (k) pontját.

4.3. Menekült gyermekek és felnőttek oktatása



Az oktatáshoz való jog érvényesülése egyben más emberi jogok érvényesítésének elengedhetetlen feltétele. Mint ilyen, elsődleges út lehet akár a menekült felnőttek, akár a menekült gyermekek számára a szegénységből való kilépéshez, valamint ahhoz, hogy módjukban álljon a menedéjogot nyújtó ország közösségében való teljes körű részvétel (*empowerment*).⁴⁴ A Főbiztosság helyi integrációról szóló határozata felhívja a figyelmet az oktatás és a készségfejlesztés szerepére a menekülteknek a befogadó ország gazdasági életében való részvételének előmozdítása tekintetében. Elismeri továbbá a menekült gyermekek oktatási lehetőségeihez való hozzáférésére való felhívás összefüggésében az oktatás és a tartós megoldások közötti kapcsolatot.⁴⁵ A Főbiztosság oktatási stratégiája ezenkívül hangsúlyozza az oktatási és rekreációs tevékenységek szerepét/jelentőségét abban, hogy a menekült gyermekek és kamaszok életébe visszatérjen a normalitás és a rendszeresség.⁴⁶

A bevándorlók beilleszkedésére vonatkozó 5. sz. alapelv az oktatási erőfeszítéseket döntő jelentőségüként említi a bevándorlók és leszármazottaik felkészítése szempontjából, hogy azok „a társadalom sikeres és aktív résztvevői legyenek”. A javasolt intézkedések között a következők szerepelnek: sokféleség témakörének bevezetése az iskolai tantervbe, a fiatalok alulteljesítésének és lemorzsolódásának megelőzését célzó intézkedések, a felsőoktatásban való részvétel, valamint a fiatalkorúak bűnözésével foglalkozó intézkedések.⁴⁷

Közép-Európában az oktatáshoz való hozzáférés tekintetében a menekültek számos nehézséggel szembesülhetnek. Egyes felnőtt menekültek nem részesültek alapfokú oktatásban, vagy azt nem fejezték be származási országukban, így nem rendelkeznek a szakképzésben vagy a továbbképzési programokban való részvételhez, valamint bizonyos ágazatokban való elhelyezkedéshez szükséges alapvető készségekkel és képesítésekkel. Az alapvető írás- és olvasáskészséggel sem rendelkezőknek általában komoly problémát okoz a befogadó ország nyelvének, illetve a független élethez szükséges egyéb készségek elsajátítása. Ami a felsőfokú képesítéssel rendelkező menekülteket illeti, előfordulhat, hogy ezeket a képesítéseket azért nem ismerik el, mert elveszett vagy eleve hiányzik az igazoló okirat, nincsenek olyan eljárások, amelyek lehetővé teszik az illetékes oktatási hatóságok számára, hogy megfelelő értékeléseket végezzenek, vagy azért, mert a származási ország oktatási hatóságainak igazolnia kell az okiratok hitelességét – ez a lehetőség nem áll a menekültek rendelkezésére.

A menekült gyermekek és fiatalok közül sokan küzdenek komoly problémákkal az iskolában. A tartózkodási hely gyakori változtatása a menekültügyi eljárás és a menekültstátusz elismerése során fokozhatja a bizonytalanság érzését, és gátolhatja a gyermekek oktatásban való aktív részvételét. A menekült gyermekek számára a befogadó vagy elszállásolási létesítmények közelében található iskolai helyet biztosító programokkal kapcsolatban számos problémáról értesült a Főbiztosság; ezek közé tartozik az iskolavezetés vagy a tantestület által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés, illetve a korábbi iskolai végzettséget igazoló okiratok bemutatásával kapcsolatos nehézségek. Egyes országokban előfordulhat, hogy a tanárok nem rendelkeznek az etnikailag vegyes, az adott országban beszélt nyelvtől eltérő anyanyelvű tanuló- vagy gyermekcsoportok tanításához szükséges szakértelemmel. Tapasztalt tanárok foglalkoztatása esetén is előfordulhat, hogy az iskola nem fér hozzá olyan speciális oktatási erőforrásokhoz vagy kiegészítő pénzügyi támogatáshoz, amelyek megkönnyítik a menekült gyermekek iskolai tevékenységeikbe való bekapcsolását, vagy amelyek a sokféleség témakörét az iskolai tanterv lényegi elemeként vezetik be. Egyes országokban a vonatkozó rendelkezések előírják ugyan előkészítő nyelvtanfolyamok indítását, de azok intenzitása vagy hossza nem mindig elegendő ahhoz, hogy a gyermekek és a fiatalok ténylegesen megszerezzék a közoktatásban, beleértve a felsőoktatásban való részvételhez szükséges készségeket. A befogadó közösség nyelvének a követelményeknek megfelelő szintű ismerete nélkül az idősebb gyermekek gyakran az életkoruknak, szellemi, intellektuális fejlettségüknek, illetve szükségleteiknek megfelelően alacsonyabb fokú iskolába/osztályba járnak: ez elősegíti megbélyegzésüket és további marginalizálódásukat.⁴⁸

A Főbiztosság nemzetközi védelemmel kapcsolatos dokumentuma (Agenda for Protection) felszólítja az államokat, hogy a menekültek alap- és a középfokú képzésének kérdését jelentőségének megfelelően kezeljék.⁴⁹ Igen fontos lenne, hogy a közép-európai kormányok tekintsék át a menekültek befogadására vonatkozó rendelkezéseket, és biztosítsák az életkornak megfelelő megkülönböztetett figyelmet.⁵⁰ Annak érdekében, hogy a gyermekek életében biztosítható legyen a kellő stabilitás és kiszámíthatóság, a Főbiztosság azt tanácsolja a hatóságoknak, hogy csak akkor változtassák az iskoláskorú gyermeket

⁴⁴ Lásd az ENSZ gazdasági, szociális és kulturális jogokkal foglalkozó bizottságának 13. sz., az oktatáshoz való joggal kapcsolatos általános észrevételét (a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 13. cikke), huszonegyedik ülészak, 1999.

⁴⁵ Idézett dokumentum, 1. lábjegyzet, n. bekezdés, (ii) alpont.

⁴⁶ Főbiztosság: „2007–2009-re szóló oktatási stratégia, Politikai kihívások és célkitűzések” (*Education Strategy 2007-2009, Policy Challenges and Objectives*), Technical Support Section, Division of Operational Services, 2007. június. Lásd még a Végrehajtó Bizottság menekült gyermekekről szóló, 1989. évi 59. sz. (XL) határozatának (f) pontját.

⁴⁷ Idézett dokumentum, 41. lábjegyzet, 2.5. fejezet.

⁴⁸ Idézett dokumentum, 6. lábjegyzet.

⁴⁹ Főbiztosság: Agenda for Protection, 6. cél, 2. szakasz: „A menekült gyermekek védelmének keretrendszerét javító intézkedések” (*Measures to improve the framework for the protection of refugee children*), Nemzetközi Védelmi Főosztály, 2003. október.

⁵⁰ Idézett dokumentum, 10. lábjegyzet, (b) bekezdés, iii. alpont.

nevelő menedékjogot kérő család elhelyezését, ha az feltétlenül szükséges. A menekült gyermekeknek és családjuknak a menedékjogi eljárás során a lehető legkorábban célirányos és speciális támogatást kell nyújtani oktatási, pszichológiai, rekreációs és más speciális szükségletek kezelése céljából. Ennek folytatódnia kell az eljárás befejezése után is. Ennek lényege az, hogy a menekült gyermek segítséget kapjon a befogadó ország oktatási rendszeréhez való alkalmazkodásban és a nyelvi készségek elsajátításához, valamint megkezdje a korábbi életkörülményekből és eseményekből adódóan esetlegesen félbeszakított oktatás, illetve szellemi vagy fejlődésbeli késés hatásainak feldolgozását/ellensúlyozását.⁵¹

E célból olyan iskolák esetében, ahová menedékjogot kérő és menekült gyermekek és fiatalok járnak, különleges támogatások formájában nyújtott kiegészítő finanszírozást kell mérlegelni. Amennyiben rendelkezésre áll ilyen finanszírozás, az érintett hatóságoknak létre kell hozni egy monitorozó rendszert, amely nyomon követi minden vegyes tanulócsoporttal működő oktatási létesítmény támogatás-felhasználását. Tekintettel arra, hogy a család központi szerepet játszik a gyermekek és a fiatalok beilleszkedésében, erőfeszítéseket kell tenni arra, hogy a menekült családok támogassák gyermekeiket és fiatal családtagjaikat az iskolában – többek között a befogadó ország oktatási rendszerére, a fegyelmezéssel és a felügyelettel kapcsolatos gyermeknevelési gyakorlatokra, az iskolai csúfolódásra, fajgyűlöletre és a diákok egymás közti presszionálására vonatkozó tájékoztatás nyújtásával.

FOTÓ: SZANDELSZKY BÉLA



Az oktatáshoz való jog egyben más emberi jogok megvalósításának elengedhetetlen eszköze

(Osztály a debreceni Csapókerti Általános Iskolában)

A Főbiztosság „A menekültek áttelepítése: nemzetközi kézikönyv a befogadás és az integráció előmozdításához” (Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration) című kiadványa vázolja a menekült gyermekek és fiatalok oktatásával kapcsolatban teendő intézkedések sorát.⁵² Indokolt esetben a kormányoknak és más érdekelt feleknek többek között a következőket ajánlott megfontolás tárgyává tenni:

a) Gyermekközpontú befogadó és integrációs szolgáltatások

- a befogadásra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálata különösen a menekült gyermekek oktatási, pszichológiai, rekreációs és egyéb speciális szükségleteinek kezelése érdekében;⁵³
- az iskoláskorú gyermeket nevelő, menedékjogot kérő családok gyakori költöztetésétől való tartózkodás, kivéve, ha az feltétlenül szükséges.

⁵¹ Idézett dokumentum, 4. lányszegyet, 3.3. fejezet: Befektetés a jövőbe: menekült gyermekek és fiatalok (*Investing in the Future: Refugee Children and Young People*).

⁵² Az alábbi ajánlások közül sok a Főbiztosság integrációs kézikönyvének a menekült gyermekekről és fiatalokról szóló 3.3. fejezetéből származik. Lásd még a Főbiztosság „A menekült gyermekekre vonatkozó stratégia és tevékenységek” (*Strategy and Activities concerning Refugee Children*) című kiadványának 4. és 5. prioritási kérdését a kamaszok oktatásáról és sajátos problémáiról, Genf, 2005. október, Főbiztosság Végrehajtó Bizottság: „Veszélyeztetett gyermekek” (*Children at Risk*), Állandó Bizottság, 38. ülés, EC/58/SC/CRP 7, 2007. február 7., és a Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának 2007. évi 107. sz. (LVIII) határozatát a veszélyeztetett gyermekekről.

b) A menekült gyermekek és fiatalok oktatáshoz való hozzáférése

- speciális nyelvi és orientációs programok létrehozása a menekült vagy menedékkérelmet kérő gyermekeknek és fiataloknak a befogadó ország nappali tagozatos közoktatási rendszerébe való bekapcsolódásra való felkészítése, valamint az adott ország kulturális és társadalmi struktúráiba való bevezetése érdekében.⁵⁴ Az ilyen programokat elérhetővé kell tenni a menedékkérelmet nyújtó országba való megérkezéskor. Adott körülmények között e programokat az általános rendszertől elkülönítve, vagy olyan rugalmasan kell létrehozni, amely lehetővé teszi a menekült gyermekek és fiatalok számára, hogy eleinte megosszák idejüket az általános és a célzott iskolai tevékenységek között;
- rugalmas feltételek alkalmazása a téren, hogy a menekült gyermekek és fiatalok hányadik osztályba iratkozhatnak be – e döntésnek inkább a gyermekek tudásszintjén és szükségletein, nem pedig iskolai bizonyítványaik meglétének kell alapulniuk;
- kiegészítő segítségnyújtás a menekült gyermekeknek és fiataloknak az iskolában/osztályban, a lemorzsolódás megakadályozása, valamint a sajátos oktatási szükségletek kielégítése érdekében, kétnyelvű szaktanárok, kétnyelvű instrukciók és egyéb kezdeményezések igénybevételével;



FOTÓ: GRIGOROV IVAN

A felnőtt menekültek közül egyesek nem részesültek alapfokú oktatásban, vagy nem fejezték be alapfokú tanulmányait

(Ismeretszerzés az új országról a bulgáriai SAR beilleszkedési központban)

- iskolai felkészítő intézménybe vagy óvodai létesítménybe való bejutás biztosítása a kisgyermek számára a lehető legkorábban a megérkezést vagy a szülők menedékkérelmének benyújtását követően;
- rekreációs, sportolási lehetőségek, játék és kulturális tevékenységek fejlesztésének támogatása valamennyi menedékkérelmet kérő és menekült gyermek és fiatal számára a tanórákon kívül, ideértve az ifjúsági csoportok alakítását is;⁵⁵
- célzott oktatási és képzési intézkedések kidolgozása majdnem nagykorú vagy már nagykorú fiatal menekültek számára, ideértve a tanulmányaik befejezéséhez vagy a szükséges bizonyítványok megszerzéséhez szükséges támogatásokhoz és ösztöndíjakhoz való hozzáférést is;
- az olyan fiatal menekültek esetében, akik nem rendelkeznek alapfokú iskolai végzettséggel, speciális támogatást vagy könnyített hozzáférést kell biztosítani azokhoz a felnőtt írás-olvasás órákhoz, tanfolyamokhoz, szakmunkás gyakorlatokhoz és iskolarendszeren kívüli oktatási formákhoz, amelyek megkönnyítik az alapvető írás-olvasás és egyéb készségek elsajátítását;
- eljárás kidolgozása annak korrekt és gyors felmérésére, hogy a menekültek teljesítik-e a felsőoktatásba és felsőfokú szakképzési programokba való bekerüléshez szükséges valamennyi követelményt, olyan esetekre is, amikor a megszerzett képesítések nem igazolhatók dokumentumokkal.⁵⁶

⁵³ Idézett dokumentum, 10. lábjegyzet, (b) bekezdés, iii. alpont.

⁵⁴ Idézett dokumentum, 28. lábjegyzet, (h) bekezdés, xvii. alpont.

⁵⁵ Uo., (h) bekezdés, viii. alpont.

⁵⁶ Lásd a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről 1997. április 11-én Lisszabonban elfogadott Európa Tanács/UNESCO-egyezményt (ETS, 165. szám). Lásd még a lisszaboni egyezményhez, valamint a külföldön szerzett képesítések értékelésére vonatkozó kritériumokról és eljárásokról szóló, a lisszaboni elismerési egyezményrel foglalkozó bizottság által 2001. június 6-án Rigában elfogadott ajánláshoz tartozó jelentést. Ezenkívül lásd még a menekültek Európai Unió belüli integrációjáról szóló Főbiztossági dokumentum 30. pontját.

c) Kapacitásépítés oktatási szolgáltatók számára

- speciális képzések szervezése vegyes tanulói csoporttal dolgozó tanárok számára, továbbá kulturális befogadási szemléletű tantervek és oktatási anyagok kidolgozása;
- a menekült gyermekek oktatásával kapcsolatos folyamatos pedagógiai kutatás támogatására és interkulturális pedagógiai programok gyakorlati megvalósításának nyomon követésére irányuló rendszer bevezetése; ennek keretében annak figyelemmel kísérése, hogy a vegyes tanulói csoporttal működő oktatási intézmények miként használják fel az e célra szánt finanszírozást.

d) Egyéb témakörök

- szülői hozzájárulástól függően a gyermekek és a fiatalok számára egyéni beilleszkedési tervek kidolgozása oktatási és támogatási szükségleteik meghatározására, valamint arra, hogy kapcsolatba lehessen őket léptetni oktatási, szabadidős, rekreációs és gyermektámogató szolgáltatókkal.

Alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkező felnőtt menekültek esetében a Főbiztosság többek között a következők jelentőségét kívánja hangsúlyozni:

- a szakoktatási intézmények írás-olvasási programjainak fejlesztése szükséges, mivel az írni-olvasni tudás szerepe önmagában elengedhetetlen készség, egyben más, az életben szükséges készségek alapja;⁵⁷
- a fiatal és a felnőtt menekültek egyéb alapvető tanulási szükségleteinek kezelése – az egészségügy, a környezetvédelem, a családi élet és más kérdések területén – szak- és egyéb képzési formában, önkéntesek bevonásával vagy elhelyezkedési lehetőségek biztosítására, iskolarendszeren kívüli oktatási vagy orientációs programokon keresztül, vagy inas (apprenticeship) programok révén;
- rugalmas keretek létrehozása, többek között olyan, csak nőknek szánt csoportokban, amelyek előmozdítják az alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkező menekült nők részvételét az élethez szükséges alapvető készségek, köztük az írás- és olvasáskészség fejlesztését támogató oktatási vagy képzési tevékenységekben;
- speciális képzések szervezése felnőtt menekültekkel dolgozó tanárok és egyéb munkatársak számára, továbbá kulturális befogadási szemléletű tantervek és oktatási anyagok kidolgozása;
- a felnőtt menekültek lehető legkedvezőbb elbírálása a felsőoktatási tandíjak, egyéb oktatási költségek, illetve a felsőoktatási vagy a felsőfokú szakképzési ösztöndíjak odaítélése tekintetében.

4.4. Egészség

Az egészség olyan alapvető emberi jog, amely elengedhetetlen más emberi jogok gyakorlásához. Minden ember jogosult arra, hogy az elérhető legmagasabb szintű egészségnek örvendjen, amely az emberi méltóság követelményének megfelelő életet tesz lehetővé.⁵⁸ A menekültek – a múltban megélt üldözés és elszennvedett traumák miatt – gyakran küzdenek az általános népességénél több fizikai és mentális problémával. Az áttelepített menekülteknek a megelőző és más egészségügyi ellátási programokhoz való korlátozott hozzáférés, a jó egészséghez szükséges alapvető erőforrások hosszú ideig tartó nélkülözése, illetve az első menedéket nyújtó országban az alacsony színvonalú kezelés miatt további egészségügyi ellátási szükségleteik lehetnek.⁵⁹

A menekültek számos problémával szembesülhetnek az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén Közép-Európában. Bár az EU kvalifikációs irányelve értelmében ugyanolyan jogosultsági feltételek mellett férnek hozzá az egészségügyi ellátáshoz, mint az állampolgárok,⁶⁰ az nem feltétlenül terjed ki a teljes körű ellátásra, az alap- és a sürgősségi szolgáltatásokra korlátozódhat. A tapasztalatok azt mutatják, hogy számos menekült nem ismeri közelebbről a befogadó országok egészségügyi rendszereit.

Alapvető nyelvi készségek, illetve tolmácsolási és fordítási szolgáltatásokhoz való hozzáférés nélkül gyakran nem képesek kommunikálni az egészségügyi szakemberekkel, nem kapnak beutalót a megfelelő kezelésre. Előfordulhat, hogy az egészségügyi szolgáltatók nem ismerik a menekültek egészségbiztosításra való jogosultságának igazolására használt dokumentumtípust, és ezért megtagadják a menekültek kezelését, vagy szakorvoshoz utalják őket. Azokban az országokban, ahol az integrációs programokban, például a nyelvi képzésben való részvétel kötelező, a tanfolyamon való részvételre nem képes, speciális szükségletekkel rendelkező menekültek (idősek vagy kínzás és trauma túlélői) elveszíthetik az egészségbiztosítási jogosultságukat, pedig ők azok, akiknek a legnagyobb szükségük van orvosi ellátásra és a legnagyobb

⁵⁷ Oktatás Mindenkinek Világkonferencia: Oktatás mindenkinek! - világnyilatkozat (Thaiföld, 1990. március), 5. cikk.

⁵⁸ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága, 14. sz. általános észrevétel (2000), Az elérhető legmagasabb szintű egészséghez való jog (A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 12. cikke).

⁵⁹ Idézett dokumentum, 4. lábjegyzet, 2.10. fejezet: Egészséges kezdet: az egészségügyhöz való hozzáférés (*A Healthy Start: Access to Health Care*).

⁶⁰ Idézett dokumentum, 5. lábjegyzet, 29. cikk.

valószínűséggel nincs munkájuk. Kínzás és trauma túlélői esetében előfordulhat, hogy a szakorvosi támogatás csak a fővárosban vagy szállón belül áll rendelkezésre, illetve hogy nem kellően intenzív vagy megfelelő színvonalú. A Főbiztossághoz érkeztek panaszok orvosok és más egészségügyi alkalmazottak körében tapasztalható idegengyűlölő és diszkriminatív magatartásra, valamint arra, hogy bizonyos orvosok és nővérek fontosabb műtétek vagy szülés esetén hálapénzt várnak.⁶¹



FOTÓ: SZANDELSZKY BÉLA

Sok menekült végül arra kényszerül, hogy szegénységben éljen, félve a hajléktalanná válástól

(Segélyosztás a bolgár Vöröskereszt szófiái irodájában)

A Főbiztosság: „A menekültek áttelepítése: nemzetközi kézikönyv a befogadás és integráció előmozdításához” (Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration) című kiadványa vázolja a menekültek egészséges életvitelének megkezdésének tervezésével és támogatásával kapcsolatos intézkedések sorát.⁶² Indokolt esetben a kormányoknak és más érdekelt feleknek többek között a következőket ajánlott megfontolás tárgyává tenni:

a) Kapacitásépítés egészségügyi szolgáltatók számára

- képzési és oktatási programok szervezése menekültekkel foglalkozó egészségügyi szakemberek számára, a menekültek által megélt események és szükségleteik empatikus kezelése, valamint a megfelelő és eredményes kezeléshez szükséges kapacitás fejlesztése érdekében;
- közösségi alapú tolmácsolási szolgáltatások, azon belül a közösségi tolmácsok képzésének finanszírozása az újonnan elismert, illetve a speciális szükségletekkel rendelkező menekültek és az egészségügyi szakemberek közötti kommunikáció előmozdítása érdekében;
- ügyfélszolgálat („help desk”) létrehozása annak érdekében, hogy az egészségügyi szakemberek tájékoztatást és felvilágosítást kapjanak a menekültek egészségügyi ellátására és a kapcsolódó szolgáltatásokra való jogosultságairól.

b) A menekültek kapacitásának fejlesztése

- az alapszintű egészségügyi oktatás, valamint a befogadó ország egészségügyi ellátási rendszerével és az egészséggel kapcsolatos jogokra vonatkozó tájékoztatás felvétele a nyelvtanulási és a kulturális ismeretterjesztési tevékenységekbe;
- olyan közösségi alapú szolgáltatások fejlesztésének támogatása, amelyek – eseti alapon – többek között utókövetési tanácsadást, tájékoztatást, érdekképviselőt biztosítanak egészségügyi kérdésekben, például a menekültek állami működtetésű integrációs létesítményekből való kiköltözését követő szakorvosi

⁶¹ Idézett dokumentum, 23. lábjegyzet.

⁶² Az alábbi ajánlások többsége az integrációs kézikönyv „Egészséges kezdet: az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés”, (A Healthy Start: Access to Health Care) című 2.10. fejezetéből származik.

kezeléshez való hozzáféréssel kapcsolatban. Ilyen szolgáltatásokat nyújthatnak az integrációval foglalkozó civil szervezetek, vagy a speciális egészségügyi szükségletekkel rendelkező állampolgárok számára létrehozott, általánosan elérhető szolgáltatások részét képezhetik.

c) Célzott segítségnyújtás és szakorvosi támogatás biztosítása

- az integrációs folyamat kezdeti szakaszában a menekülteknek szánt ingyenes egészségügyi szolgáltatás részeként teljes körű fogorvosi, szemészeti és más kiegészítő ellátás, valamint szakorvosi szolgáltatások társadalombiztosítási lefedettségének biztosítása;
- térítésmentes egészségügyi ellátás biztosítása a speciális szükségletekkel bíró menekülteknek mindaddig, amíg nem önállóak, az integráció kezdeti szakaszán túl képesek egészségügyi költségeik fedezésére;
- célzott orvosi és pszichoszociális ellátás biztosítása veszélyeztetett nők és lányok számára, a felépülésük és a befogadó országba való beilleszkedésük elősegítése érdekében;⁶³
- szakellátás, tanácsadás és más szolgáltatások nyújtása a kínzást elszenvedett és traumával küzdő menekülteknek, továbbá kultúraközi közvetítők és tolmácsok bevonása, annak érdekében, hogy a kedvezményezettek ténylegesen profitáljanak a szakszerű ellátásból;⁶⁴
- egészségügyi oktatás biztosítása a kulturális ismeretterjesztési, nyelvi képzési és más oktatási programok részeként, többek között a fiatal menekültek – így a kísértő nélküli, valamint a nagykorúsághoz közelítő fiatalok – tájékoztatása a reprodukív egészségről.

d) Egyéb intézkedések

- az egészségügyi szolgáltatók stratégiájának és gyakorlatának felülvizsgálata annak érdekében, hogy a menekülteket ne érje hátrányos megkülönböztetés és a befogadó ország hasonló helyzetben lévő állampolgáraival azonos módon férjenek hozzá megfizethető, megfelelő színvonalú szakorvosi ellátáshoz;⁶⁵
- társadalombiztosítási kártyák kiadása a menekültstátusz odaítélését követően, a központi egészségügyi szolgáltatók által elismert formátumban. A kártyának egyértelműen meg kell határoznia a menekült egészségügyi szolgáltatásokra – adott esetben kiegészítő egészségbiztosítási lefedettségre – való jogosultságát.

4.5. Közsegély és szociális biztonság

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata értelmében mindenkinek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az élelmet, a ruházatot, a lakást, az orvosi ellátást és a szükséges szociális szolgáltatásokat, továbbá a szociális biztonsághoz munkanélküliség, betegség, rokkantság, ... öregség esetén, valamint mindazon más esetekre, amikor létfenntartási eszközeit akarátólól függetlenül körülmények miatt elveszíti.⁶⁶ A menekültek esetében a menekültügyi egyezmény 23. és 24. cikke foglalkozik kifejezetten a közsegélyhez és a segítségnyújtáshoz, valamint a szociális biztonsághoz kapcsolódó jogaikkal.

Számos közép-európai ország számára a legfőbb kihívás pénzügyi segélyprogramok létrehozása oly módon, hogy azok ösztönözzenek a függőség elkerülésére, lehetővé tegyék a menekültek számára, hogy a menekültstátusz odaítélésétől önellátóvá válásukig és független életvitelük megvalósításáig méltóságteljes életet éljenek, kielégítve alapvető szükségleteiket. A régió egy országában a segítségnyújtás elsősorban természetbeni az integráció kezdeti szakaszában, illetve a menekültek önálló lakásba költözéséig. A menekültek szerint ez nem elégséges alapvető szükségleteik kielégítéséhez, ezért inkább szakképzettséget nem igénylő munkakörökben dolgoznak, mint hogy részt vegyenek integrációs tevékenységekben, vagy nyelvi vagy kulturális tanfolyamokon, amelyek középtávon lehetővé tennék számukra a készségeiknek és igényeiknek megfelelő teljes foglalkoztatási lehetőségeik megvalósítását. Más országokban, ahol a segélyek összege a minimálbérrel azonos, ez nem feltétlenül elegendő a tényleges megélhetési költségek fedezéséhez, különösen akkor, ha nem áll rendelkezésre a magánszektorbeli lakásbérlet költségeivel kapcsolatos támogatás. Informális támogató hálózatok nélkül sok menekült végül arra kényszerül, hogy szegénységben éljen, folyamatosan attól félve, hogy hajléktalanná válik: olyan helyzetben, amely komolyan veszélyeztetheti integrációjukat.

⁶³ Lásd a Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának a veszélyeztetett nőkről és lányokról szóló, 2006. évi 105. sz. (LVII) határozatát, (p) v. pont.

⁶⁴ Idézett dokumentum, 3. lábjegyzet, 23-25. bekezdés.

⁶⁵ Idézett dokumentum, 58. lábjegyzet, 12.(b), 18. és 19. bekezdés.

⁶⁶ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 25. cikk.

A Főbiztosság nemzetközi védelmi dokumentuma (Agenda for Protection) megállapítja, hogy a menekültek számára létre kell hozni olyan segítségnyújtási programokat, amelyek tartalmazzanak önellátásra és érvényesülésre irányuló stratégiákat. Indokolt esetben a kormányoknak és más érdekelt feleknek többek között a következőket ajánlott megfontolás tárgyává tenni:⁶⁷

- annak biztosítása, hogy a menekültek jövedelemtámogatása megfelelő szinten legyen az alapvető lakhatási, élelmezési, közlekedési, ruházkodási és oktatási költségek fedezéséhez mindaddig, amíg a menekültek beilleszkedési programokban vesznek részt. Az ilyen rendelkezéseknek figyelembe kell venniük és tükrözniük kell a menekültek számára a menekültstátusz elismerésekor a befogadó országbeli letelepedésükkel kapcsolatban felmerülő további költségeket;
- a menekültek önálló lakásba költözése esetére különleges hitel, egyszeri készpénzfizetés vagy anyagi segítségnyújtási programok felállítása a személyes kiadások vagy a háztartás létrehozásával kapcsolatos költségek fedezésére;
- annak biztosítása, hogy megfelelő jövedelemtámogatási rendelkezéseket és beilleszkedés-támogatási intézkedéseket léptessenek életbe a speciális szükségletekkel bíró menekültek, többek között a nyugdíjas korú menekültek (amennyiben nem jogosultak nyugdíjra), a kísérő nélküli kiskorúak, a fiatalok és a fiatalok, a felelősséggel tartozó egyedülálló szülők, a fogyatékosokkal élő menekültek, valamint a korábban megélt trauma vagy kínzás következtében akut testi és pszichés problémákkal küzdő menekültek számára;
- a jövedelemtámogatás adminisztrációjáért felelős kormányzati tisztviselők képzése annak érdekében, hogy azok empatikusan kezeljék a menekültek speciális szükségleteit, és tisztában legyenek a menekültek szociális jóléti jogaival és kötelezettségeivel;
- olyan közösségi alapú szolgáltatások fejlesztésének támogatása, amelyek többek között – eseti alapon – szociális jóléti kérdésekkel kapcsolatos tanácsadást, tájékoztatást és érdekvédelmet biztosítanak, például a juttatásokhoz és a speciális szükségletekkel bíró csoportoknak szánt szociális segítségnyújtás egyéb formáihoz való hozzáférés terén. Ilyen szolgáltatásokat működtethetnek integrációval foglalkozó civil szervezetek, vagy a központi szociális jóléti szolgáltatások részét is képezhetik.



FOTÓ: GRIGOROV IVAN

Sok menekült végül arra kényszerül, hogy szegénységben éljen, félve a hajléktalanná válástól

(Segélyosztás a bolgár Vöröskereszt szófia irodájában)

⁶⁷ Ezen ajánlások többsége az integrációs kézikönyv „Az alapvető anyagi szükségletek kielégítése: jövedelemtámogatás és letelepülési források” (Meeting Immediate Material Needs: Income Support and Establishment Resources) című 2.4. fejezetéből származik.

5. Szocio-kulturális integráció

A Végrehajtó Bizottság helyi integrációról szóló 104. sz. határozata a szocio-kulturális integráció tartalmát olyan kétirányú folyamatként határozza meg, amelyet a sokféleség, a diszkriminációmentesség és a tolerancia értékei támogatnak. A határozat szorgalmazza a diszkriminációellenes politikák gyakorlati megvalósítását, azoknak a megfelelő jogszabályoknak és szociálpolitikáknak az előmozdítását célzó tudatosságfokozó tevékenységeket, amelyek lehetővé teszik a menekülteknek a befogadó ország polgári, gazdasági, társadalmi és kulturális életében való aktív részvételét. Ezenkívül hangsúlyozza a család egységének és a családegyesítésnek a jelentőségét.⁶⁸

FOTÓ: VINTILOIU TUDOR



A szociokulturális integráció kétirányú folyamat, amelyet a sokféleség, a diszkriminációmentesség és a tolerancia értékei támogatnak

(Csoport az ARCA civil szervezet bukaresti telephelyén, Románia)

A bevándorlók Európai Unión belüli integrációjára vonatkozó politika számos közös alapelv a szociokulturális beilleszkedés szempontjából is releváns. Ezek a közös alapelvek a befogadó ország nyelvének, történelmének és intézményeinek ismeretére,⁶⁹ az emberek társadalomban való aktív részvételére felkészítő oktatási erőfeszítésekre,⁷⁰ az egyenlő bánásmódra és a hátrányos megkülönböztetéstől való védelemre,⁷¹ a kultúrák közötti párbeszédre,⁷² valamint a demokratikus folyamatokban és a integrációs politikák és intézkedések alakításában való részvételre vonatkoznak.⁷³ A következő rész a nyelvi és kulturális ismeretek oktatásával, a szerepvállalással, valamint a család egységével és a családegyesítéssel kapcsolatos kérdéseket tárgyalja.

⁶⁸ Idézett dokumentum, 1. lábjegyzet, (n) bekezdés.

⁶⁹ 4. sz. közös alapelv.

⁷⁰ 5. sz. közös alapelv.

⁷¹ 6. sz. közös alapelv.

⁷² 7. sz. közös alapelv.

⁷³ 9. sz. közös alapelv.

5.1. Nyelvtanulás és kulturális ismeretek oktatása

A befogadó ország elemi szintű ismerete és nyelvének elsajátítása a függetlenség és az önállóság, valamint a helyi közösségbe való beilleszkedés alapvető feltétele. Eszköze egyben annak is, hogy a menekültek visszanyerjék biztonságérzetüket, méltóságukat és önbecsülésüket.⁷⁴ Számos tényező befolyásolhatja a menekültek nyelvtanulását, illetve a befogadó ország kultúrájával való ismerkedést: végzettségük, iskolai tapasztalataik, életkoruk, nemi hovatartozásuk, fizikai és szellemi kondíciójuk, valamint a korábbi traumatikus élmények, kínzás, családi kötelezettségek, gazdasági, illetve lakáskörülmények. A külső tényezők közé tartozik a képzett oktatók elérhetősége, az, hogy a tanmenet mennyire veszi figyelembe a menekültek sajátos, oktatásra vonatkozó szükségleteit, illetve az olyan támogató rendszerek rendelkezésre állása, amelyek a menekültek számára lehetővé teszik a nyelvtanulást és az adott ország kultúrájával való ismerkedést (pl. gyermekgondozás, utazási költségek megtérítése, megfelelő mértékű jövedelemtámogatás).

Bárakultúrával kapcsolatos orientáció és a befogadó ország nyelvének elsajátítása a közép-európai beilleszkedési politikákban és programokban központi jelentőséggel bír, számos kétség merül fel a jelenlegi szolgáltatások megfelelőségével és hatékonyságával kapcsolatban. Ami a nyelvtanulást illeti, néhány országban a tanfolyam bizonyos számú órára korlátozódik, amely általában elégtelen mind az alapkészségek, mind pedig a befogadó ország nyelvének megbízható szinten történő elsajátítására. Az esetek túlnyomó részében a menekültek a menekültstátusz elismerésétől számított egy évig ingyenes nyelvtanfolyamra járhatnak. Ebből az következik, hogy akik a menekültstátusz elismerését követő évben egészségügyi, családi vagy egyéb okból nem tudnak részt venni tanfolyamon, nem kapnak újabb lehetőséget. Ezenkívül előfordulhat, hogy a nyelvet csak alapszinten oktatják. Emiatt sok menekült nem tudja elsajátítani a továbbtanuláshoz szükséges nyelvi készségeket, vagy nem tud olyan pozícióban elhelyezkedni, amelynél alapkövetelmény a magas szintű nyelvismeret. A kulturális ismereteket oktató tanfolyamok némelyike a beszámolók szerint alig kapcsolódik a való élethez és a menekültek tapasztalataihoz, illetve szükségleteihez.



FOTÓ: TAYLOR LIBA

A befogadó ország nyelvének elsajátítása egyben eszköz a menekültek számára biztonságérzetük, méltóságuk és önbecsülésük visszanyeréséhez (A prágai Kék Iskola fala - Cseh Köztársaság)

További aggályok merülnek fel a megfelelően képzett tanárok hiányát, illetve a nyelv- és kulturális ismeretek oktatásában részt vállaló segítők számát illetően, különösen a speciális módszereket igénylő idősek, a kínzás és trauma túlélői, a nagyon alacsonyan képzettek, illetve azon nők esetében, akik gyermekeket vagy más személyeket gondoznak. A dolgozók számára munkaidőn kívüli vagy hétvégi nyelvtanulást, a kulturális ismeretek elsajátítását lehetővé tevő rugalmas órabeosztás hiánya ugyancsak problematikus. Azokban az országokban, ahol a részvétel kötelező és a jövedelempótló támogatás nem elég az alapvető szükségletek kielégítéséhez, a menekültek és családtagjaik számára nincs más választás, mint a nyelvtanulás, vagy a kulturális ismeretterjesztési programokban való részvétel lehetőségének elvetése a túlélést biztosító munkavállalással szemben. Azon speciális intézkedések hiánya, amelyek elősegítenék a menekült asszonyok képzésben és orientációs programokban való részvételét, szintén sürgős felülvizsgálatot igényel. A csak nőkből álló tanfolyami csoportok hiánya miatt azoknak az asszonyoknak, akik olyan országokból érkeztek ahol nemi alapú kiközösítés folyik, nincs más választásuk, mint a nyelvtanulás vagy egyéb készségek elsajátításának elutasítása. Ez vonatkozhat azokra is, akik családtagokat/hozzátartozókat gondoznak, amennyiben más módon nem biztosított a gyermekgondozás vagy más támogatás.

⁷⁴ Idézett dokumentum, 4. sz. lábjegyzet, 2.6 fejezet: „Önálló kommunikáció elősegítése: nyelvtanulási programok felnőtt áttelepített menekültek számára” (*Fostering Independent Communication: Language Training Programmes for Adult Resettled Refugees*).

A Főbiztosság „A menekültek áttelepítése: nemzetközi kézikönyv a befogadás és az integráció előmozdításához” (Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration) című kiadványa vázolja a menekültek nyelvtanulásának megtervezésével és támogatásával kapcsolatban követendő intézkedések sorát.⁷⁵ Indokolt a kormányoknak és más érdekelt feleknek többek között a következőket megfontolás tárgyává tenni:

- a menekültek bevonása olyan tanulási tevékenységek megtervezésébe, gyakorlati megvalósításába és értékelésébe, amelyek fontosak a mindennapi élet, illetve azon szükségleteik szempontjából, amelyek szülőként, fogyasztóként, állampolgárként, alkalmazottként stb. felmerülnek;

FOTÓ: TAYLOR LIBA



Célszerű, ha a kormányok gondoskodnak speciális tanterv kidolgozásáról annak érdekében, hogy a menekültek elsajátíthassák a befogadó ország nyelvét

(Nyelvóra a Straz városában lévő befogadó állomáson - Cseh Köztársaság)

- a menekültstátusz elismerését követő egy éven túli folyamatos nyelvtanulás lehetőségének biztosítása, többek között olyan egyéb tevékenységekkel együtt, mint a szakmai tanfolyam, állásban való elhelyezés, önkéntes munka stb.;
- rugalmas és a kulturális sajátosságokat figyelembe vevő képzési struktúrák tesztelése, pl. csak női vagy egyéb speciális csoportokra épülő programok, munkahelyi vagy otthon végezhető tanfolyamok, munkaidőn túli vagy tutoriális programok, amelyeket fizetett, normál iskolából érkező, vagy képzett önkéntes tanárok tartanak;
- emelt szintű nyelvi képzési és továbbképzési lehetőségek biztosítása az érdeklődő menekültek számára, az iskolarendszerű oktatási intézményekkel együttműködésben;
- speciális oktatási anyagok fejlesztése, köztük a nemzeti nyelv(ek) menekülteknek való tanítására vonatkozó tanterv kidolgozása, képzési és szakmai továbbképzési programok tanárok számára, illetve olyan nyelvtanulási eszközök kifejlesztése, amelyek interaktív tanulási módszereket alkalmaznak, és többféle médiumot, például formanyomtatványokat, audiovizuális eszközöket vesznek igénybe;

⁷⁵ Ezek az ajánlások a Főbiztosság integrációs kézikönyvének az áttelepített menekültek nyelvi képzésére vonatkozó 2.6. fejezetéből származnak.

A kulturális ismeretterjesztési tanfolyamok akkor igazán hatékonyak a legfontosabb készségek, illetve a befogadó társadalom kultúrájának és értékeinek elsajátításában, ha:

- azokat az integrációs programok korai szakaszaiban olyan nyelvi szinten tartják, hogy a menekültek értsék (képzett tolmácsok bevonásával);
- a középpontban a résztvevők azon készségeinek fejlesztése áll, amelyek elengedhetetlenek a mindennapi élet szükségleteinek és problémáinak kezeléséhez;



FOTÓ: TAYLOR LIBA

A menekültek a menekültstátusz elismerésétől számított egy évig ingyenes nyelvtanfolyamra járhatnak

(Nyelvóra a Straz városában lévő befogadó állomáson - Cseh Köztársaság)

- a tanulás magában foglalja az ismeretek gyakorlati kipróbálását;
- interaktív tanulási módszereket alkalmaz, például társalgást, csoportmunkát, szerepjátékot;
- többféle médiumot használ és különféle tanulási módszereket kínál, amelyek figyelembe veszik a tanuláshoz való, kulturális különbségekből fakadó eltérő hozzáállást, az iskolai végzettség és az írni-olvasni tudás különböző szintjeit és a speciális szükségleteiket;
- a menekültek egyéni integrációs szintjéhez alkalmazkodó ismeretekre fókuszál;
- a tanulás kiindulási pontját a menekülteknek a származási országban megszerzett tapasztalatai képezik, és a kulturális ismeretterjesztési programokban – megfelelő mértékben – már letelepedett menekültközösségek tagjai is szerepet vállalnak.⁷⁶

⁷⁶ Ugyanott, 144-145. o.

A kulturális ismeretterjesztési kurzusok kialakítása kapcsán a Főbiztosság álláspontja szerint az alábbi kérdéseket tanácsos fontolóra venni:

- a kulturális ismeretterjesztő kurzusok képezzék szerves részét a nyelvtanulásnak és az integrációs programoknak. Ily módon az egyéni integrációs programok keretében a nyelvtanulás és az ügyintézés a kulturális ismeretterjesztési tanfolyamokon elsajátított információk folyamatos megerősítésének és kibővítésének alapját képezi;
- önkéntesek és a legfontosabb lakossági szolgáltatók, köztük a menekültekkel kapcsolatba kerülő ügyintézők bevonása a kulturális ismeretterjesztési programokba. Ez a kötelezettségvállalás nemcsak a menekültek különféle szolgáltatásokkal és a közösséggel való megismerkedését könnyíti meg, de hozzájárulhat a szolgáltatóknak és a helyi közösségeknek a menekültek tulajdonságaira és jellemzőire vonatkozó ismereteinek bővítéséhez is, ezáltal elősegítve a kölcsönös megértést és elfogadást;
- olyan forrásanyagok, tájékoztató füzetek és tanfolyamok bevezetése, amelyek a fő lakossági szolgáltatók alkalmazottainak és az önkéntesek azon kapacitását növelik, amelyekkel hozzájárulhatnak a kulturális ismeretterjesztő kurzusokhoz, de segíthetik a menekültek eligazodását az egyes programok keretein kívül is;
- olyan forrásanyagok kifejlesztése, amelyek a lakossági szolgáltatókkal és különféle közösségek (iskolák, vallási intézmények, közösségi házak, közhivatalok stb.) tagjaival való kapcsolat révén a menekültek számára lehetővé teszik a befogadó ország értékeinek, kultúrájának és szolgáltatásainak első kézből való megismerését, illetve elősegítik önkéntes vagy mentori programokban való részvételüket.

5.2. Kapcsolatépítés/bekapcsolódás és szerepvállalás elősegítése

A Végrehajtó Bizottság 104. sz. határozata ösztönzi azon tevékenységek gyakorlati megvalósítását, amelyek hangsúlyozzák a multikulturális társadalom pozitív vonásait és elősegítik a menekültek, a helyi lakosság, a civil társadalom és a menekültügyi szervezetek közötti együttműködést. Ez fontos eleme a bevándorlók integrációjára vonatkozó közös alapelveknek is, amelyek szerint a bevándorlók és a lakosság közötti gyakori interakció képezi az integráció alapvető mechanizmusát. Az alapelvek támogatják a menekültek részvételét a demokratikus folyamatokban, illetve a beilleszkedési politikák és intézkedések kialakításában. A civil szerepvállalás témájával a „Kézikönyv az integrációról politikai döntéshozók és gyakorlati szakemberek számára” (Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners) első kiadása is foglalkozik.⁷⁷

A Főbiztosság aggodalmának ad hangot azzal kapcsolatban, hogy a menekülteket nem vonják be a közép-európai integrációs programok és tevékenységek tervezésébe, gyakorlati megvalósításába, illetve értékelésébe. Ami a szélesebb körű társadalmi, illetve politikai folyamatokban való részvételt illeti, sok menekült a befogadó ország társadalmának periferiájára szorul, mivel nincs birtokában azoknak az ismereteknek és/vagy eszközöknek, amelyekkel szerepet vállalhat a helyi, regionális vagy nemzeti folyamatokban. Bizonyos országokban a menekültek sem helyi, sem regionális szinten nincs joguk szavazni és a választásokon indulni, ezért hosszú ideig kell várniuk, és bonyolult eljárások útvesztőjén kell túljutniuk, amíg megkapják az állampolgárságot és ezzel a hivatalos politikai folyamatokban való részvétel jogát.

A Főbiztosság észlelte a helyi közösségek és intézmények korlátozott részvételét a menekültek térségbeli integrációs folyamatában. Ezek csak elvétve kaphatnak esélyt arra, hogy érdemben beleszólhassanak az integrációhoz kapcsolódó kezdeményezésekbe, a gyakorlati megvalósításukban pedig korlátozott szerepet kapnak, vagy egyáltalán nem vesznek részt. Ahogyan azt az Európai Unió Tanácsa 2007-ben megállapította, az integrációs folyamat elsősorban helyi szinten zajlik.⁷⁸ A közösség bevonásának elmulasztása nemcsak jelentős hiányosság, de komoly akadálya is a menekültek integrációjának.

A régióban a menekültek és a helyi közösségek, valamint a menekülteket befogadó társadalmak közötti korlátozott, vagy hiányzó párbeszéd és interakció több szinten olyan közhangulat kialakulásához vezet(ett), amelyet a bizalmatlanság, az előítélet és diszkrimináció jellemez. A Főbiztossághoz eljutott jelentések arról tudósítanak, hogy bizonyos lakossági szolgáltatók, például egészségügyi intézmények vagy bérbeadók nem hajlandóak menekültekkel szóba állni. Érkeztek beszámolók arról is, hogy menekültek verbális erőszaknak voltak kitéve öltözékük vagy beszédmódjuk miatt. Néhány országban a társadalmi problémák meglétét a menedéjogot kérőknek, menekülteknek tulajdonítják, anélkül, hogy ezt az elterjedt véleményt bármi is alátámasztaná.

⁷⁷ A Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága: Kézikönyv az integrációról politikai döntéshozók és gyakorlati szakemberek számára (Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners), Európai Közösségek, 2004, 2. Fejezet: Polgári szerepvállalás (Civic Participation).

⁷⁸ Az Európai Unió Tanácsa, Tanácsi következtetések: Integrációs politikák megerősítése az Európai Unióban (*Strengthening of Integration Policies in the European Union*), Potsdam, 2007. június 12-13., 2. bekezdés.

Az integráció olyan interaktív folyamat, amelyben éppúgy részt vesznek a menekültek és az állampolgárok, mint a befogadó állam intézményei. A folyamat eredményeképpen olyan társadalom jön létre, amely egyszerre sokszínű és nyitott, és ahol az emberek a különbözőségektől függetlenül közösségeket formálhatnak. A Főbiztosság „A menekültek áttelepítése: nemzetközi kézikönyv a befogadás és az integráció előmozdításához” (Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration) című kiadványa vázolja a menekülteket befogadó társadalom kialakításához szükséges intézkedések sorát.⁷⁹ Indokolt esetben a kormányoknak és más érdekelt feleknek többek között a következőket ajánlott megfontolás tárgyává tenni:

- annak biztosítása, hogy a szerepvállalásra és a közösség fejlesztésére vonatkozó szemlélet hasson át minden programot, amely a menekültek helyi szintű integrációját⁸⁰ hivatott előmozdítani, és ennek érdekében mind a helyi közösség/intézmények, mind a menekültek kapjanak szerepet az integrációs politikák és programok tervezésében, gyakorlati megvalósításában és értékelésében;
- a menekültek és a befogadó társadalmak közötti együttműködés elősegítése olyan helyi szintű hálózatok kialakításával, amelyek összehozzák a megfelelő szolgáltatókat, a helyi hatóságokat, valamint a civil társadalom és a menekültek képviselőit;



FOTÓ: VINTILOIU TUDOR

A részvételen alapuló, közösségfejlesztő megközelítések javítják a menekültek helyi integrációra való képességét

(A Menekült Nők Szövetségének [OFRR] gyűlése Romániában)

- speciális projektek támogatása, amelyek megkönnyítik, előmozdítják a menekültek és a helyi közösség közötti párbeszédet, és lehetővé teszik a közös tervek és prioritások érdekében végzett közös munkát;
- olyan kezdeményezések kidolgozása, amelyek közösségi szinten áthidaló szerepet tölthetnek be a speciális integrációs intézkedések és a lakossági szolgáltatások között;
- a választójog és a választásokon való indulás jogának kiterjesztése a helyhatósági és regionális hatósági választások tekintetében mindazokra a menekültekre, akik a szokásos tartózkodás előírt időtartama (amely nem haladhatja meg a választásokat megelőző öt évet) után megfelelnek az állampolgárokra vonatkozó jogi követelményeknek;⁸¹
- tudatosságfokozó tevékenységek támogatása, amelyek megkérdőjelezzik az előítéleteket, segítik a menekültek nyilvános elfogadását, illetve azokra a pozitívumokra helyezik a hangsúlyt, amelyekkel a menekültek hozzájárulhatnak a befogadó társadalomhoz, amennyiben erre lehetőséget kapnak;
- ellenőrző rendszerek fejlesztésének támogatása a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére és leküzdésére, illetve a sokszínű társadalom pozitív aspektusainak hangsúlyozására.

⁷⁹ Ezen ajánlások a Főbiztosság integrációs kézikönyvének „2.11. Befogadó és elfogadó közösségek létrehozása és a kormányban való bizalom helyreállítása” (*Creating Welcoming and Hospitable Communities and Restoring Faith in Government*) című fejezetéből származnak.

⁸⁰ Idézett dokumentum, 1. lábjegyzet, (o) bekezdés.

⁸¹ Európa Tanács: Egyezmény a külföldiek részvételéről a helyi közeletben (CETS 144. szám), 6. cikk.

5.3. A család egysége és a családegyesítés

A család a társadalom természetes és alapvető egysége, amely joggal tart igényt a társadalom és az állam védelmére.⁸² A Főbiztosság számos olyan határozatot fogadott el, amelyek leszögezik a család egysége és a családegyesítés alapvető jelentőségét, és amelyek – liberális kritériumok alapján – a nemzetközi védelemre szorulóként elismert személyek családtagjainak könnyített beléptetésére szólítanak fel.⁸³ Az integráció tekintetében a Végrehajtó Bizottság 104. sz. határozata leszögezi a családtagok szerepét a menekült családok zökkenőmentes és gyors beilleszkedésének előmozdításában, mivel erősítik a menekültek szociális támogatási rendszerét.

A család egységéhez való jog érvényesítésével kapcsolatban számos nehézség merül fel a Közép-Európai Regionális Képviselőlet illetékességi körébe tartozó térségben élő menekültek esetében. A Főbiztosságot rendszeresen keresik meg olyan menekültek, akiknek a származási országban vagy az első menedék országában rekedt családtagjai esetében a családegyesítés nem jöhetett létre. Általában azt kérik, hogy a Főbiztosság járjon közben az illetékes hatóságoknál a családegyesítés előmozdítása érdekében. A tapasztalatok szerint a családegyesítés akadályá általában az, hogy a kormányok nem ismerik el bizonyos származási országok által kibocsátott útiokmányok érvényességét, technikai nehézségek merülnek fel a családtagoknak szóló vízumok megadása során, ha azok olyan helyen élnek, ahol a menedékjogot nyújtó ország nem rendelkezik képvisellel, valamint gondot okoz a családtagok Európába utaztatási költségeinek finanszírozása. További problémát jelenthet a családtagok önálló támogatására való képessége bizonyításának követelménye, ha a családegyesítési kérelmet a menekültstátusz elismerését követően a határidő lejártá után nyújtják be, valamint a családtagok meghatározására vonatkozó korlátozó kritériumok alkalmazása. A kiegészítő védelemben részesülő személyek esetében és Európa más részein alkalmazott gyakorlatban a családegyesítési jog nem feltétlenül garantált minden országban, illetve a családtagok jogi helyzete kedvezőtlenebb lehet, mint a családegyesítés kérelmezőjéé.

FOTÓ: TAYLOR LIBA



A család egységéhez való jog érvényesítése során számos nehézség merülhet fel

(Integrációs Központ Straz városában - Cseh Köztársaság)

⁸² Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 16. cikkének (3) bekezdését, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 23. cikkének (1) bekezdését, valamint az ENSZ-meghatalmazottak menekültek és hontalanok helyzetéről szóló konferenciája záróokmányának (B) ajánlását.

⁸³ Lásd különösen a Végrehajtó Bizottság családegyesítésről szóló, 1997. évi 9. sz. (XXVIII) és 1981. évi 24. (XXXII) határozatát; a Végrehajtó Bizottság menekült gyermekekről és kamaszokról szóló 1997. évi 84. sz. (XLVIII), valamint a menekültek családjának védelméről szóló 1999. évi 88. sz. (L) határozatát.

A Főbiztosság megítélése szerint a család egyesítése a menekültek integrációja szempontjából létfontosságú. A Végrehajtó Bizottság vonatkozó határozatainak fényében a Főbiztosság többek között az alábbiak megfontolására hívja fel a kormányokat:

- késelem nélkül tegyenek meg minden erőfeszítést a szétválasztott menekült családok egyesítésére;⁸⁴
- a teljes család, köztük a távoli rokonok egyesítésének előmozdítása érdekében alkalmazzanak liberális kritériumokat a „családtag” fogalmának meghatározására⁸⁵;
- késelem nélkül tegyenek meg minden szükséges lépést a kísérő nélküli kiskorúak család egyesítésének előmozdítására;
- a családtagoknak ugyanolyan státuszt (származtatott státuszt), következésképp ugyanolyan jogokat és integrációs lehetőségeket biztosítsanak, mint a menekülteknek és a kiegészítő védelemben részesített személyeknek;
- a család egyesítés tekintetében biztosítsanak egyenlő elbánást a menekülteknek és a kiegészítő védelemben részesülő személyeknek;
- kereső szolgálat létrehozásának, működtetésének pénzügyi támogatásával hozzanak rendelkezéseket a család egyesítés elősegítésére ott, ahol ilyen szolgáltatások nem léteznek, illetve a származási országuk által kiadott érvényes útiokmány nélküli családtagok esetében a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) által kiadott vagy más úti okmányok igénybevételével;
- vezessenek be a kormányzati költségvetésbe célzott támogatást a közép-európai országokban menekültekkel és kiegészítő védelemben részesülő személyekkel egyesülő családtagok utaztatási költségeinek fedezésére;
- DNS-vizsgálatot csak akkor végezzenek a családi kapcsolatok ellenőrzésére, ha minden egyéb bizonyítéktípus vizsgálatát követően továbbra is komoly kétségek, vagy csalárd szándékra utaló határozott jelek vannak, vagy a csalás megbízhatóan bizonyítható.⁸⁶

⁸⁴ A Végrehajtó Bizottság család egyesítésről szóló, 1981. évi 24. sz. (XXXII) határozatának 1. és 2. bekezdése.

⁸⁵ Uo., 5. bekezdés. Lásd még a Végrehajtó Bizottság 88. sz. határozata (b) pontjának (ii) alpontját.

⁸⁶ Főbiztosság: „DNS-vizsgálat a családi kapcsolatok megállapítására menekültügyben” (*Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*) 2008. június, 13. bekezdés.

6. Az integráció finanszírozása

A Közép-Európai Regionális Képviselőlet illetékességi körébe tartozó térség több országában a belföldi forrásokból nyújtott finanszírozás nem elégséges még a legalapvetőbb szolgáltatások fedezésére sem. Ennek következtében egyes országok a menedékjogi rendszer alapvető aspektusainak, többek között a menekültek integrációjára irányuló szolgáltatások működtetése érdekében fokozottan az Európai Menekültügyi Alapra (EMA) támaszkodnak. Ez számos ok miatt igen problematikus.

Az EMA nemzeti allokációt az előző három év során befogadott, illetve regisztrált menedékjogot kérők vagy menekültek számával arányosan számítják ki. Az EU egyes tagállamainak szánt 2008-as nemzeti keretösszeg esetében ez a 2004–2005-ös és a 2006-os statisztikákon alapul. Amennyiben egyik évről a másikra jelentősen növekszik a menedékjogot kérők száma (mint egyes országokban 2007 folyamán), nemzeti erőforrások rendelkezésre bocsátása nélkül az egy főre jutó EMA-kiadást az említett növekedés évében ennek megfelelően csökkenteni kell. Ugyanez vonatkozik arra az esetre, ha a menekültek vagy a kiegészítő védelemben részesülő személyek elismerési aránya megnövekszik.

Az EMA a finanszírozás jóváhagyásának uniós ciklusa fényében⁸⁷ legalább egy évnek kell eltelnie, mielőtt a Bizottság nyilvántartásba veszi a menedékjogot kérők érkezésében vagy az elismerési arányban bekövetkezett változásokat, és az évről-évre tapasztalható növekedés tükröztetése érdekében kiigazítja az EMA-nak szánt finanszírozást. Az EMA-nak szánt támogatás jóváhagyására vonatkozó nemzeti közigazgatási eljárás hossza miatt további 9–12 hónapig terjedő időszak telhet el azt megelőzően, hogy az EMA keretében finanszírozott szolgáltatások mennyisége kiigazítható úgy, hogy tükrözze a befogadási és a integrációs szolgáltatások iránti tényleges keresletet. Addig a jelenlegi rendelkezések értelmében fennáll az a kockázat, hogy az egy főre eső alapvető szolgáltatások csökkennek – kivéve, ha nemzeti forrásokat bocsátanak rendelkezésre a szolgáltatások iránti kereslet növekedésének kompenzálására, illetve az inflációs tendenciák ellentételezésére. Az alapvető szükségletek kielégítéséhez és a méltóságteljes élethez szükséges elegendő forrás hiányában a jelentések szerint a menekültek a jövőjük biztosítása érdekében más európai országokba költözésre kényszerülnek.

Az EMA-n kívül az Európai Integrációs Alap biztosíthat finanszírozási forrást egy integrációra összpontosító infrastruktúra Közép-Európán belüli kialakításához. Bár a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek nem tartoznak ezen Alap személyi hatálya alá (következésképp ennek keretében a menekülteknek szánt konkrét szolgáltatások nem finanszírozhatók), az Alap számos célkitűzésének végrehajtása, ha az a menekültek beilleszkedésének a szélesebb körű integrációra vonatkozó vitákban való érvényesítése érdekében történik, hozzájárulhat olyan országspecifikus intézményi keretek kialakításához, amelyek valamennyi harmadik országbeli állampolgár – köztük a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek – integrációjának előmozdításához vezetnek. Ezen túlmenően az Európai Szociális Alapot proaktív módon az alap célkitűzései körébe tartozó, beilleszkedéssel kapcsolatos tevékenységek hasznos finanszírozási forrásának kell tekinteni. E tevékenységek között szerepel a munkaerő fokozott bekapcsolása a gazdasági növekedés támogatásában, a hátrányos helyzetű csoportok munkaerőpiaci lehetőségeinek javítása, valamint az oktatási és képzési rendszer korszerűsítése.

A fent említett elemzés fényében a Főbiztosság a következők megtételére bátorítja azokat a közép-európai kormányokat, amelyek e lépéseket még nem tették meg:

- a menekültek integrációjához a meghatározott szükségletek arányában biztosítsák kellő mennyiségű belföldi költségvetési forrás rendelkezésre állását az Európai Menekültügyi Alap vagy más alapok keretében tartozó uniós források mellett;
- biztosítsák, hogy az infrastruktúra-fejlesztésre, valamint a – szociális munka támogatása és szociális vagy oktatási tevékenységek formájában nyújtott – „puha szolgáltatásokra” szánt források kiutalását kiegyensúlyozott/szükségleteken alapuló megközelítés támogassa;
- mérlegeljék az Európai Integrációs Alap keretében tartozó források igénybevételét integrációs infrastruktúra, azon belül integrációs politika és jogszabályok kialakítására; a Főbiztosságot is bevonó tárcaközi állandó bizottság létrehozására, valamint egy olyan stratégia kidolgozására, amely tartalmaz más közösségi forrásokat a menekültek beilleszkedését célzó szolgáltatások támogatására;
- az Európai Szociális Alapból, valamint kiegészítésként az Európai Menekültügyi Alapból finanszírozandó foglalkoztatási, oktatási és társadalmi integrációs programok kidolgozása a menekültek számára.

⁸⁷ Az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló határozat 20. cikkének értelmében a Bizottság „az adott év március 1-ig elfogadja az éves program jóváhagyásáról szóló finanszírozási határozatot.”



ENSZ Menekültügyi Főbiztosság
Közép-Európai Regionális Képviselet

1022 Budapest, Felvinci út 27. Magyarország

tel. +36 1 336 3060, +36 1 336 3070

fax: +36 1 336 3080

e-mail: hunbu@unhcr.org

www.unhcr-budapest.org

Budapest, 2009. április