

EURÓPAI INTEGRÁCIÓS ALAP



Fejlesztési tanulmány

**Gárdos Éva, Gödri Irén, Hárs Ágnes
Hablicsek László, Illés Sándor, Irina Molodikova,
Melegh Attila, Sárosi Annamária, Tóth Pál Péter,
Tóth Judit**

2009. december 31.

Projekt szervezet neve:	Központi Statisztikai Hivatal Népességtudományi Kutató Intézet
Projekt címe:	A bevándorlási és integrációs statisztikai rendszer fejlesztése

Azonosító szám: EIA/2007/3.2.3.1.

Tartalomjegyzék

I. Integrációs fogalmak, modellek és elvárások:	5
A fejlesztés által érintett konkrét statisztikai célcsoport	12
A migráció és az integráció megfigyelésének és mérésének általános problémái	12
Közvetlen Unió elvárások a migrációs statisztika és az integrációs indikátorok terén	15
A 862/2007/Ek rendelet	15
Integrációs indikátorok. Unió javaslatok	21
Integrációs indikátorok, saját integrációs dimenzióink	25
Strukturális integráció	25
Kulturális integráció	28
Társadalmi integráció	29
Identifikációs integráció	30
Diszkrimináció	30
II. Javaslat a személyiadat- és a lakcímnnyilvántartás statisztikai célú korszerűsítésére	32
Az adatgyűjtés tartalma	32
Az adatgyűjtés értékelése a migrációstatisztika szempontjából	34
Javaslat az adminisztratív adatgyűjtés módosítására	34
III. Az idegenrendészeti folyamat statisztikai reformja	37
A migrációs statisztikai rendszert meghatározó szereplők	37
Az idegenrendészeti eljárás	38
A BÁH szerepe, adatgyűjtési rendszere	41
Az idegenrendészeti adatok értékelése	42
Az iskolai végzettségre vonatkozó adatok minőségének javítása	44
A foglalkozásra vonatkozó adatok minősége	46
Következtetések, javaslatok	47
IV. A nemzetközi vándorlás statisztika reformja, fejlesztése	53
Előzmények	53
Keret a nemzetközi vándorlás statisztikájának összeállításához	54
Hazai adatforrások fejlődése	55
A forrásul szolgáló adatbázisok átalakítása és az adatok étvétele statisztikai szempontból értékelhető módon	55
Hiányzó adatok és közvetlenül statisztikai célú adatlapok	57
A jelenleg rendelkezésre álló adatok teljessége	58
Bevándorlás	58
Külföldi állampolgárok kivándorlása	59
Magyarországon tartózkodó külföldiek	59
Magyar állampolgárság megszerzése	60
Megoldandó feladatok és a fejlesztési javaslatok összefoglalása és stratégia kialakítása	60
További következtetések	62
V. Javaslat a népszámlálási adatgyűjtés fejlesztésére a bevándorlási és integrációs statisztika reformja szempontjából	65
A népszámlálás előnyei és hátránya	65
A népszámlálásban megjelenő harmadik országból érkezett migráns népesség	67

A népszámlálás hasznosíthatósága a bevándorlók integrációjának vizsgálata szempontjából.....	69
A népszámlálás, mint adatforrás értékelése és javaslat a kiegészítésére.....	75
VI. A harmadik országból érkezett bevándorlók körében végzendő kérdőíves vizsgálat koncepciója és témakörei	78
Az adatfelvétel indokoltsága	78
Az adatfelvétel célja	79
Az adatfelvétel módszere	80
Minta	81
Az adatfelvétel témakörei.....	83
Összefoglalás.....	94
VII. Koordináló testület felállítása	95
1. A testület	95
A felállítandó testület további más szakmai szervezetekkel is folytatathatna konzultációt:.	97
• MTA Demográfiai Bizottság.....	97

I. Integrációs fogalmak, modellek és elvárások:

A projekt a harmadik országokból legálisan érkezett bevándorlókkal kapcsolatos statisztikai rendszer fejlesztését tűzte ki célul. A projekt a következő elemekből áll:

- integrációs modell kidolgozása
- a statisztikai és jogi helyzet áttekintése
- interjúk vizsgálat bevándorlókkal az adminisztratív folyamatokról
- nemzetközi esettanulmányok készítése
- fejlesztési tanulmány elkészítése

A fejlesztési tanulmány koncepciója azon alapul, hogy az indikátorrendszerre kifejlesztett javaslatunkat szembesítjük a legfontosabb adatbázisok adta lehetőségekkel, és ez alapján fejlesztési javaslatot teszünk, illetve célként jelölünk meg további, jelenleg még rendelkezésre nem álló statisztikai adatforrásokat. Sőt fejlesztési célként jelölünk meg egy újonnan felállítandó szakmai testületet a statisztikai adatrendszer koordinálására.

A fejlesztési tanulmány előkészítéseként elvégzett elemző munka az alábbi általános fogalmi kereteket és problémákat jelölte meg.

Általános fogalmi keretek:

Az ENSZ ajánlásait követve nemzetközi vándornak tekintjük, statisztikai értelemben azon külföldi állampolgárt, aki megváltoztatva szokásos lakóhelyét, egy évnél hosszabb ideig az adott állam területén él.

Általános szociológiai értelemben a **migrációt** olyan komplex társadalmi jelenségnek tekinthetjük, amelynek során egyének vagy csoportok, általában már fennálló történelmi és makró társadalmi kapcsolatok

mentén, személyes és társadalmi terület tartósan átalakítják hosszabb idejű és/vagy ismétlődő határokon átívelő mozgásuk révén.

E meghatározás alapján is jól látható, hogy a vándorlás nem érthető meg csupán a vándorlók személyes döntései alapján, hiszen mozgásukban rendkívül fontos szerepet játszanak makro- és mikrostrukturális tényezők, amelyek túlmutatnak a vándorló egyéni döntésvilágán:

- az adott fogadó és küldő közösség világgazdasági pozíciói és azon belüli strukturális helyei,
- makroszintű történeti kapcsolatok a fogadó és a küldő államok között (gyarmati, területváltozási, vándorlási),
- a helyi gazdaság átalakulása, annak közvetlenebb integrálása a világgazdaságba,
- a migrációt működtető és szervező társadalmi hálózatok,
- a bevándorlók társadalmi tőkefajtái,
- kulturális mintázatok a migráció értelmezése és elfogadottsága terén,
- közéleti diskurzusok és attitűdök a migrációval kapcsolatban.

A migráció és így az integráció kérdésköre nem választható le az egyéneket is „kondicionáló” társadalmi viszonyokról és azok kölcsönös kapcsolatrendszeréről. Ily módon az integráció vizsgálatakor ki kell térnünk ezen összefüggésekre is, hiszen ezek biztosíthatják a háttérrel az integráció formái és szintjei mérését szolgáló indikátorok képzéséhez.

A fentiek alapján az **integráció** olyan folyamatként közelíthető meg, amelyben a vándorló, vagy vándorló csoportok körül kialakuló társadalmi tér kapcsolódik a befogadó közösségek társadalmi teréhez, és ez különböző mértékű feszültségeket gerjeszthet. Az integráció mérésével arra keresünk választ, hogy miképpen jön létre a két társadalmi tér kapcsolata, és milyen feszültség keletkezik ennek során. Tehát elsősorban

a társadalmi kapcsolatokat kell megfigyelnünk és csak részben a vándorló egyedi társadalmi állapotát. Más oldalról az integráció olyan kétoldalú folyamat, ami a befogadó társadalom és a befogadott egyén oldaláról egyszerre megy végbe, következésképpen nem csak a bevándorló terhe. Ebben az illeszkedési folyamatban "zavarok" állhatnak be, illetve ha a beilleszkedés költségeit a bevándorló bizonyos területeken túl nagyra érzékeli, inkább az elzárkózás, az izolálódás és a normák figyelmen kívül hagyását választja az alkalmazkodás helyett. Így a társadalmi terek kapcsolódásának jellegét tekintve megfigyelhetünk:

- jelentős azonosulást, azaz **asszimilációt**, ha a bevándorló minden téren megpróbál illeszkedni a fogadó közösség elvárásai szerint, akár a saját etnikai és kulturális identitásainak a feladásával;
- **beilleszkedést**, ha kiterjedt kapcsolati rendszert működtetnek a befogadók és a bevándorlók egymás között,
- **marginalizációt**, ha a bevándorló kiszorul a befogadó közösség kapcsolati rendszeréből, és nem talál olyan utakat, amelyek a megélhetését biztosítják,
- **szegregációt**, ha a kiszorulás és eltávolítás ahhoz vezet, hogy párhuzamos kapcsolati rendszereket működtetnek a bevándorlói csoportok (diaszpóra, etnikai enklávé stb.).

Európán belül négy általánosabb politikai és intézményi modellt találunk, amelyeket az egyes országok intézményi és társadalmi gyakorlatuk során keverten használnak:

- **Multikulturális modell.** A multikulturális modell annak elismerésén alapul, hogy az egyes csoportoknak joguk van a különbözőség fenntartására, annak védelmére. E politika, ami főleg az iskolai rendszerben és a kulturális, közéleti szférában jelenik meg, csak ritkán kerül a hivatalos politikák szintjére és igazából nagyon gyakran csak de facto multikulturalizmusról beszélhetünk. Inkább

úgy fogalmazhatunk, hogy nincs sürgetés egy egységes kultúra és társadalmi közeg irányában és komoly állami vagy civil támogatásban részesülnek az egyes csoportok, hogy beilleszkedésük mind gördülékenyebb legyen és mindeközben kultúrájukat se veszítsék el. Ez a megközelítés annyiban érinti a statisztikai megfigyelést és elemzést, hogy igen érzékeny és finom jellemzők megfigyelését kívánja meg.

- **Az asszimilációs modell.** Ezt a modellt köztársasági vagy éppen „univerzalista” modellnek is nevezik. Ez a megközelítés állampolgárság központú és az állampolgárság megadását állítja középpontba úgy, hogy az társuljon az „egységes nemzeti létbe” való belépéssel. Ez a megközelítés nem a különbözőséget hangsúlyozza, hanem az egyenlőséget az állampolgárok között, akik cserébe viszont - származástól és bevándorlástól függetlenül - osztoznak az egyetemes küldetéssel bíró nemzettel és annak értékeivel. A hangsúly a központi intézmények nemzeti jellegének megőrzésén van, illetve az oktatás kulturális szempontból semleges jellegén. A semlegesség kerül hangsúlyozásra még a különbözőség elfojtása árán is. Az eltérő identitások felett és azok közegében feltételez egy közös köztársasági identitást és az egyéni szinten megvalósuló teljes egyenlőséget a törvény előtt, még ha az a jogok gyakorlása esetén nem is jelent egyenlőséget. Ezen modell nyilvánvalóan a jogi beilleszkedés és azonosulás folyamatát tartja a legfontosabb megfigyelendő folyamatnak. Megjegyzendő, hogy a legtöbb nemzetállam a jogi folyamatokat és a vonatkozó statisztikai rendszereket ebből a szempontból szervezi.
- **A szelektív befogadás/kizárás modellje.** A szelektív befogadás modellje a külföldiek tartózkodását, munkavállalási célú beutazását rendezi, de lehetőség szerint a nemzeti politikai közösségbe való beilleszkedés elé, valamint az állampolgárság megszerzésének folyamatába nagyon komoly jogi és intézményi nehézségeket gördít. A tartózkodás komoly jogi feltételekhez van kötve, és ezen feltételek

alapján lehet csak időszakosan az adott állam területén tartózkodni. Nagyon gyakran társul ez a vérségi vagy etnikai elv privilegizálásával az állampolgárság megadásakor, ami jelentősen kihat az adminisztratív és a kapcsolódó statisztikai adatbázisokra és eljárásokra.

- **Transznacionalizmus.** A határokon átnyúló, és állandósuló kapcsolatok mind a nemzetközi jog, mind pedig a társadalompolitika és elmélet szempontjából rendkívül komoly kérdéseket vetnek fel. Az elmúlt időszakban a transznacionális jogok és gyakorlatok kérdése került előtérbe. Egyrészt terjedőben vannak az általános emberi jogokra épülő nemzetközi jogszabályok, amelyek államok feletti érvényességgel bírnak, illetve érvényesek anélkül, hogy valaki az adott területen jogcímet szerezne az ott tartózkodásra, illetve a munkavégzésre. Részben ugyancsak ide sorolandóak azok a kísérletek, amelyek a határon túli etnikailag azonos közösségek és az anyaország közötti kapcsolatot hivatottak szolgálni. Ez a modell statisztikai szempontból komoly kihívást jelent, hiszen felhívja figyelmet a nemzetközi adatgyűjtés fontosságára.

Fejlesztési tanulmányunk szempontjából fontos megjegyezni, hogy **Magyarország** - a projekt keretében elvégzett interjúk vizsgálatok és a nemzetközi összehasonlítások alapján is - leginkább a szelektív kizárás modelljével írható le, azaz a magyar állam, az államigazgatási gyakorlat és vele együtt a magyar közvélemény minden más bevándorlóval szemben a magyar nemzetiségűeket részesíti előnyben. A fejlesztés szempontjából fontos lenne, hogy erre az integrációs modellre mind a politikai, mind a szakmai közélet szereplői reflektáljanak, ugyanis ezen irányvonal átgondolásának komoly kihatása van a statisztikai rendszer fejlesztésére. A munka során komoly figyelmet szenteltünk az elkészült integrációs elemzéseknek, és beépítettük a fejlesztési tervünkbe az integráció komplex megközelítését, hogy a jövőben vizsgálható legyen Magyarország vonzereje migráció szempontjából. Egyre sürgetőbb, hogy

valós politikai és szakmai vita kezdődjön az előbbieken feltárt integrációs modellekről. Az alábbi fejlesztési koncepció is része kíván lenni ennek a tisztázó vitának.

Az alábbi problémákat és tendenciákat azonosítottuk az integrációs politika nemzetközi szintjén, amelyek meg fogják határozni saját előrehaladásunk kondícióit.

A projekt keretében elvégzett nemzetközi esettanulmányok alapján, a fenti modellek szempontjából az **Európai Unió** szintjén több ellentétes folyamatra figyelhetünk fel, illetve a jövőben ezekkel kell számolnunk, mikor a magyarországi integrációs politika és az ezzel összefüggésbe hozható migrációs statisztikai rendszer fejlesztésével foglalkozunk:

- A közösségi jog és politika szintjén a beilleszkedés az egyenlő bánásmód, az egyenlő részvétel, valamint a transznacionális szolidaritás elvein alapul. Az uniós polgároknál egyfajta nemzetek feletti polgárjog jön létre (beleértve a szabad mozgás jogát), miközben a külföldieknél feltételezik az integrátlanságot, a társadalmi kohézió veszélyeztetését, a közrend megbontását. Ezt az adminisztratív eljárások és így az adatgyűjtési eljárások is tükrözik.
- Fontos szempont, hogy a fenti egyenlőtlen jogi státusok kiegyenlítése érdekében az Unió **anti-rasszista és diszkrimináció ellenes** intézkedésekkel próbálja kezelni a helyzetet már a kilencvenes évek közepe óta.
- A politikai megközelítésben 2003 óta új tendenciaként a **feltételes társadalmi tagság** gondolata jelenik meg, azaz a migránsoknak eleget kell tenniük bizonyos társadalmi és kulturális feladatoknak (nyelvoktatáson való részvétel) a befogadó közösség homogenitásának megőrzése szempontjából. Ez nyilvánvalóan ellentmond a multikulturalizmus gondolatának, és egyre inkább valamiféle **integrációs, asszimilációs szerződések** megjelenésének lehetünk a tanúi. Ez mindenképpen azt jelenti,

hogy egyre inkább előtérbe fog kerülni az integráció mérésének a kérdése és a magyarországi fejlesztés során is fel kell erre készülni. Jól jelzi ezt a folyamatot, hogy előtérbe került a **migrációs statisztika fejlesztése** illetve egységesítése, és a 2008-as Vichy Nyilatkozat óta az **integrációs indikátorok** megalkotásának a kérdése annak érdekében, hogy mérhető legyen e folyamat előrehaladta vagy annak megakadása, illetve hogy vizsgálható legyen a hozott intézkedések hatékonysága.

A fenti elveket, problémákat és megközelítéseket az egyes nemzetközi esettanulmányok során is megfigyelhettük:

- A közös erőfeszítést és a folyamatos interakciót hangsúlyozza a **spanyol** integrációs politika a diszkrimináció ellenesség és az interkulturalitás elve mellett.
- Az egységes társadalom megteremtését tűzi ki célul a megvizsgált **cseh** integrációs politika, amely az egyenlőségi politikák és az anti-diszkriminációs elvárások tekintetében meglehetősen negatívan értékelhető, miközben a Belügyminisztérium segítségével, regionális alapon integrációs központokat hozott létre.
- A **Svédországban** megkérdezett szakértők egyértelműen a multikulturális modellel azonosították a svéd megközelítést, miközben érezhető, hogy bizonyos nyelvi elvárásokat fogalmaznak meg és hangsúlyozzák a migránsok személyi azonosítóval történő követését.
- A szelektív kizárás modelljének egyöntetű használata után 2005 után **Németországban** az "integrációs" szerződés irányába örtént elmozdulás, emellett jelentős lépéseket tettek az indikátorok megfogalmazása irányában.

A fejlesztés által érintett konkrét statisztikai célcsoport

A célcsoportba azok a harmadik országbeli állampolgárok tartoznak, akik huzamos (egy évnél hosszabb) tartózkodási engedéllyel rendelkeznek Magyarországon. Tudatában vagyunk annak, hogy a továbbiakban - a fejlesztésen túlmenően - az integrációs statisztika szempontjából figyelembe kell vennünk a külföldi születésűeket is, tehát azon a magyar állampolgárokat is, akik valamely harmadik országban születtek, illetve annak állampolgárságával rendelkeztek korábban.

Hangsúlyozzuk, hogy a fenti meghatározás szerint vizsgálódásunknak nem képezik tárgyát a menekült státuszúak.

A célcsoportba tartozók közül nem mindenki tényleges migráns, abban az értelemben, hogy nem külföldről érkezett az országba, hanem külföldi állampolgárságú – vagy külföldi születésű – szülők gyermekeként Magyarországon született (második generáció).

A migráció és az integráció megfigyelésének és mérésének általános problémái

A fenti meghatározások fényében a migráció egy rendkívül nehezen megfigyelhető és mérhető folyamat és a magyarországi fejlesztés szempontjából fontos a nemzetközi tapasztalatok beépítése. A következő fontosabb nemzetközi szintű problémák, tapasztalatok gyűjthetők össze:¹

- A migráció és az integráció, a transznacionális ingázás és a migráció változó időtartama szempontjából bonyolult jelenség.
- A csoportból való kikerülés, tovább és visszavándorlás, illetve az állampolgárrá válás is nehezen megfigyelhető és nagy mértékben a

¹ Heinz Fassmann, Ursula Reeger, Wiebke Sievers (2009) Statistics and Reality. Concepts and Measurements of Migration in Europe, , IMISCOE Reports Series, Amsterdam: IMISCOE

használt adminisztratív eljárások és a követett integrációs modellek eredménye, ami tovább bonyolítja az összehasonlítást.

- A statisztikai adatok a leggyakrabban az adminisztratív eljárások **mellékterméke**. Tulajdonképpen a nagyon eltérő társadalmi tapasztalatokkal és háttérrel rendelkeznek migránsok csoportjait az adminisztratív eljárások adatai alapján hozzuk létre.
- Az integráció mérése esetében a kapcsolatok megfigyelése helyett, gyakran kell az egyének jellemzőiben megkeresni az integrációt, ami azzal a veszéllyel jár, hogy a megfigyelés során bennük **lokalizáljuk** a társadalmi kapcsolatokat és azok feszültségeit.
- Mind több nemzetközi elemzésben hangsúlyozzák, hogy speciális **survey** típusú adatgyűjtéssel kell kiegészíteni az adminisztratív eljárások melléktermékeként előálló és az integráció szempontjából mindenképpen szűkös adatokat. A **népszámlások** és a **mikrocenzusok** fejlesztése a vándorlásstatisztika szempontjából több országban napirenden van. A munkaerő felmérés átalakítását is több szakértő hangsúlyozza abból a célból, hogy a minta nagyság problémáját feloldják.
- A társadalmi kapcsolatok és a beilleszkedés mérését megnehezíti, hogy az adminisztratív eljárások ezeket a jelenségeket **szűken** vizsgálják, és ezért egyes legalapvetőbb adatok hiányoznak. A hatósági eljárás **elidegenedett és érdekkellentétekkel terhes**, és az adatok a hivatali hatalom környezetében születnek, ami ily módon az integráció folyamatának maga is közvetlen **részét képezi**, és egyúttal **szelektál**.
- **Az etnikai és a speciális privilégiumokat** élvező csoportok gyakran kiesnek a statisztikából és integrációs szempontból sem minősülnek célcsoportnak. Ez a nemzetközi összehasonlítás szempontjából, illetve az integráció nemzeti elemzése felől is szintén komoly kérdéseket vet fel.
- Külön problémát jelent a **migrációs státusok váltása** és azok követése a bevándorlók egyéni története szintjén.

- **A menekültek és a nem menekültek szétválasztása** ugyancsak problémásnak mondható. Ez utóbbi csoport mechanikus leválasztása a többi bevándorló csoportról mind a statisztikai megfigyelés, mind pedig az integrációs elemzés szempontjából komoly problémákat vethet fel, hiszen ezek a bevándorlási stratégiák összefüggnek és mechanikusan nem választhatók szét.
- Fontos probléma lehet az adminisztratív adatbázisok esetében az **érdekeltség** kérdése. A regiszter alapú adatbázisok esetében, ahol változásokat is rögzíteni kell, a be vagy elvándorlókat érdekeltté kell tenni az adatközlésben, illetve annak intézményi kereteit rugalmassá kell tenni.
- Égető probléma az **adatbázisok összekötése, összevetése** azonosító kód vagy a személyazonosító adatok összekapcsolásával.
- Több országban mérlegelik a longitudinális vizsgálatok lehetőségeit.
- Igen sok országban (például Spanyolországban) **külön speciális bizottságot vagy szervezetet** hoznak létre a migrációs és/vagy integrációs adatgyűjtések összekapcsolására, integrálására, az adatok feldolgozására és ezen elemzés és adatgyűjtés instruálására.
- Külön problémát jelent az **adatbázisok nyilvánossága és/vagy a kutatók számára biztosított elérhetősége**. Nemzetközi összehasonlításban Magyarország e tekintetben igen kedvezőtlen képet mutat.

Közvetlen Uniós elvárások a migrációs statisztika és az integrációs indikátorok terén

A fejlesztés során szükséges figyelembe venni, hogy milyen Uniós elvárásoknak kell eleget tennünk. A konkrét adatszolgáltatási kötelezettség és az indikátorokról folytatott nemzetközi egyeztetés a fejlesztés bizonyos alapelveit eleve meghatározzák, **és azokra fel kell tudni készülni**. Ez természetesen nem jelenti, hogy a nemzeti statisztika alakítása során más további szempontokat ne lehetne, és ne kellene figyelembe venni. Sőt kulcskérdés, hogy a korábbi évek gyakorlatával szemben Magyarország - a pusztta követés és sodródás helyett - **vége** **aktív** szerepet vállaljon ezekben a vitákban. Ezen a téren is sokkal reflektáltabb megközelítésre van szükség, ehhez is tisztáznunk kell milyen integrációs elvek mentén szeretnénk előrehaladni.

A 862/2007/Ek rendelet

A **862/2007/EK rendelet** azon minimum elvárásnak tekinthető, amelynek Magyarországnak eleget kell tennie. A fejlesztési tanulmány elkészítése során megállapítottuk, hogy a hazai nehézségek ellenére **formailag eleget teszünk ezeknek a követelményeknek – leszámítva a továbbvándorlás esetén a célország megadását**. (Lásd 21 oldal) Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a **formai megfelelés** nem fedheti el a helyzetelemzés és részben az interjú elemzés során megállapított hiányosságokat, inkonzisztenciákat, amelyek a jogi háttér, a megbízhatóság, a szisztematikus számbavétel, az adminisztratív igények és a statisztikai elvárások közötti ellentmondásokból fakadnak. Más szavakkal még a minimum elvárások megfelelő színvonalon történő teljesítése is intézményi átalakítást igényel. Ezeket a szempontokat tanulmányunkba beépítettük. A projekt keretében összeállított fejlesztési javaslatához minimum irányelveknek tekintjük a rendelet alapelveit és az

ott felsorolt alaptáblázatokat, amelyek meghatározzák az igényelt adatokat és szerkezetüket. Ezeket az alábbiakban ismertetjük:

(a) A migrációs statisztikának is követnie kell az európai közösségi statisztika követelményeit, azaz legyen²

1. pártatlan,
2. megbízható,
3. objektív,
4. tudományosan független,
5. költséghatékony, továbbá
6. a statisztikai adatokra vonatkozó adatkezelési, az egyéni adatokra vonatkozó titoktartási szabályoknak tegyen eleget.

(b) Mire terjed ki a migrációs statisztika?

1. a 27 tagállamba bevándorlás (immigration, azaz legalább 12 hónapra a szokásos tartózkodási hely áthelyezése) és az onnan való kivándorlás (legalább 12 hónapra a szokásos tartózkodási hely áthelyezése), - beleértve az egyik tagállam területére egy másikba való áramlást, valamint egy tagállamból az Unión kívüli országokba áramlás adatait,
2. a tagállamok területén szokásosan tartózkodók regisztrált lakóhelyére, állampolgárságára és születési helyére (azaz az anya lakóhelye szerinti ország a születés időpontjában a mai államhatárok szerint, vagy ennek hiányában az az ország, ahol a születés történt) vonatkozó adatokra,
3. a tagállamok területén a bevándorlás, a tartózkodási engedélyekre, az állampolgárságra, illetve annak megszerzésére, a megadott menedékjogra és a nemzetközi védelem egyéb formáira, valamint az illegális bevándorlás megelőzésére vonatkozó közigazgatási és bírósági adatokra.

(c) A közösségi statisztika fokozatos bevezetése

1. Az első referencia év 2008, amikor már a rendeletnek megfelelő felépítés szerint kell a migrációs statisztikákat szolgáltatni, de azok átmenetileg még a nemzeti fogalom-meghatározásokon alapulhatnak, ha a tagállam annak indokairól előzetesen értesítette a Bizottságot. 2009-re

² 322/97/EK tanácsi rendelet

már teljes egészében a rendelet szerinti bontásban kell a statisztikát átadni.

2. A kivételeket (opt-out) élvező kérdésekben az adott tagállamnak annyiban kell a rendelet szerinti adatokat az ott megadott felépítésben átadnia, amennyiben ezt közigazgatási rendszerében képes biztosítani. Magyarország nem kért semmilyen kivételt.

3. A Statisztikai Programbizottság segíti a végrehajtási intézkedéseket, amelyeket a Bizottság dolgoz ki (például fogalmak aktualizálása, adatok bontásának módja).

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

1. bírósági eljárások adatai, nyilvántartásai;
2. közigazgatási eljárások adatai, nyilvántartásai;
3. népesség/lakcím-nyilvántartások,
4. népszámlálás adatai;
5. mintavételes felmérése;
6. egyéb megfelelő forrás. A statisztikák készítésekor tudományosan megalapozott és jól dokumentált statisztikai becslési módszerek alkalmazhatók. Ezeket az Eurostat számára készített éves jelentésben egyesével fel kell sorolni.

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

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

I. Magyarországra költözött bevándorlók (tárgyév)								
1. Állampolgárság	Kor	Nem	2. Születési hely	Kor	Nem	3. Korábbi szokásos tartózkodási hely	Kor	Nem
II. Magyarországról elvándorlók (tárgyév)								
1. Állampolgárság	2. Kor		3. Nem		4. A következő szokásos tartózkodási hely állama			
III. Magyarországon lakóhellyel rendelkezők a tárgyév végén (szokásos tartózkodási helyük Magyarországon)								
1. Állampolgárság	Kor	Nem		2. Születési hely	Kor	Nem		
IV. Magyar állampolgárságot szerzett személyek a tárgyévben								
1. Kor		2. Nem		3. Korábbi állampolgárság		4. Hontalan		
V. Magyarországon nemzetközi védelmet ³ kérelmező (tárgyhónapban) ⁴								
1. Állampolgársága	2. Kor	3. Nem		4. Családtagja állampolgársága	5. Kor	6. Nem		
VI. Magyarországon nemzetközi védelmi eljárás alatt állók (tárgyhó végén) ⁵								
1. Állampolgárság	2. Kor	3. Nem		4. Családtagja állampolgársága	5. Kor	6. Nem		
VII. Magyarországon nemzetközi védelem visszavonása (tárgyhónapban)								
1. Állampolgárság	2. Kor	3. Nem		4. Családtagja állampolgársága	5. Kor	6. Nem		
VIII. Magyarországon, első fokon visszautasított nemzetközi védelem iránti kérelem (negyedévente)								
1. Állampolgárság		2. Kor			3. Nem			
IX. Magyarországon első fokon menekültként elismertek és visszavontak (negyedévente)								
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem		4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem		
X. Magyarországon első fokon kiegészítő védelmet ⁶ kapók és visszavontak (negyedévente)								
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem		4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem		
XI. Magyarországon első fokon átmeneti védelmet ⁷ kapók és visszavontak (negyedévente)								
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem		4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem		
XII. Magyarországon humanitárius okból tartózkodási engedélyt kapók és visszavontak (negyedévente)								
1. Engedélyt kapó személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem		4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem		

³ A 2004/83/EK irányelv által meghatározott fogalom (2. cikk).

⁴ A referencia időszak rövideje miatt Magyarország feltehetőleg csak a közigazgatási eljárásra tud adatot adni, és évente a bíróságira.

⁵ Kétséges, hogy havonta vagy akár évente adatot adjon Magyarország, hány bírósági eljárás van folyamatban, hacsak nem alakítják át a bírósági statisztikai rendszert is.

⁶ A 2004/83/EK irányelv által meghatározott fogalom (2. cikk).

⁷ A 2001/55/EK irányelv szerinti fogalom (2. cikk).

XIII. Kísérő nélküli kiskorúnak ⁸ tekintett, nemzetközi védelmet kérelmező Magyarországon (tárgyévben)					
1. Állampolgárság	2. Kor		3. Nem		
XIV. Jogerősen visszautasított ⁹ nemzetközi védelmet kérő Magyarországon (tárgyévben)					
1. Állampolgárság	2. Kor		3. Nem		
XV. Jogerősen elismert vagy visszavont menekültek Magyarországon (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem
XVI. Jogerősen elismert vagy visszavont kiegészítő védelemben részesülők Magyarországon (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem
XVII. Jogerősen elismert vagy visszavont átmeneti védelemben részesülők Magyarországon (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem
XVIII. Jogerősen humanitárius okból tartózkodási engedélyt kapók és visszavontak Magyarországon (tárgyévben)					
1. Elismert személy állampolgársága	2. Kor	3. Nem	4. Visszavonó határozattal érintett állampolgársága	5. Kor	6. Nem
XIX. Áttelepítési program keretében Magyarországon engedélyt kaptak (tárgyévben)					
1. Áttelepített ¹⁰ állampolgársága	2. Kor		3. Nem		
XX. Dublini eljárásban érintettek ¹¹ Magyarországon (tárgyévben)					
1. menedéket kérők visszavételi vagy róluk való gondoskodási kérés	2. Ezek jogalapja	3. Ezekre adott válaszok (átvétel vagy megtagadás)	4. Átadások száma	5. Az információkérések száma	
XXI. Külső határon be nem léptetett külföldiek ¹² (tárgyévben)					
1. A beléptetést megtagadó döntésben érintett személy	2. A megtagadás oka	3. A személy állampolgársága	4. Szárazföldi határon vagy	5. Repülőtéren (légi határon)	
XXII. Illegálisan tartózkodók ¹³ Magyarországon (tárgyévben)					
1. Külföldi állampolgársága	2. Kora	3. Neme	4. Elfogás helye és jogcíme ¹⁴		

⁸ A 2004/83/EK irányelv által használt fogalom (2. cikke).

⁹ Ide tartozik minden ügy, amelyben nem fellebbeztek, a fellebbezés kizárt, vagy amelyben közigazgatási vagy bírósági úton végleges döntés született.

¹⁰ Tartós megoldás érdekében befogadott külföldi és hontalanátvétele másik országból (Unión kívülről főleg).

¹¹ A 343/2003/EK rendelet és az alkalmazását biztosító 1560/2003/EK bizottsági rendelet értelmében lefolytatott átadási, távételi eljárásokban érintett ügyszámok statisztikája.

¹² A Schengeni határátlépési kódex (562/2006/EK rendelet) értelmében, a bontást annak 13. cikk (5) bek. Tartalmazza.

¹³ Hatósági eljárás adatai alapján, ha a külföldi nem felel meg a 2007. évi II. törvényben foglalt belépési, tartózkodási szabályoknak (ide nem értve azt, akivel szemben utóbb beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el) és nem alkalmazható rájuk kivétel a Schengeni határátlépési kódex alapján (pl. nemzeti érdek, kivételes méltányosság). Tehát különösen a határról visszafordítás, visszairányítás és a tolonc egyezmények alapján visszaadás.

XXIII. Kiadott tartózkodási engedélyek ¹⁵ Magyarországon (tárgyévben)				
1. Engedélyt kapott személyek	2. Állampolgársága	3. Az engedély indoka	4. Az engedély érvényességének hossza	5. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ¹⁶
XXIV. Megváltozott tartózkodási engedélyes külföldiek Magyarországon (tárgyévben)				
1. A jogcím változása miatt kiadott engedélyes személyek	2. Állampolgársága	3. Az engedély indoka	4. Engedély érvényességének hossza	5. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ¹⁷
XXV. Tartózkodási engedélyes külföldiek Magyarországon (tárgyév végén)				
1. Érvényes engedéllyel rendelkező személyek	2. Állampolgársága	3. Az engedély indoka	4. Engedély érvényességének hossza	5. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ¹⁸
XXVI. Huzamosan tartózkodó külföldiek Magyarországon (tárgyév végén)				
1. érvényes engedéllyel rendelkezők (huzamos ittlétet adó jogcímek szerinti bontásban)			2. Állampolgárságuk	3. Az engedély első kiadásának éve, az érintett kora, neme ¹⁹
XXVII. Távozásra kötelezett ²⁰ külföldiek Magyarországon (tárgyévben)				
1. Közigazgatási határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	2. Állampolgárságuk	3. Bírósági határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	4. Állampolgárságuk	5. A döntés oka, az érintett kora, neme ²¹
XXVIII. Távozásra kötelezett külföldiek tényleges távozása Magyarországról (tárgyév végén)				
1. Közigazgatási határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	2. Állampolgárságuk	3. Bírósági határozat értelmében (jogerősen) kötelezettek	4. Állampolgárságuk	5. A döntés oka, az érintett kora, neme ²²

¹⁴ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (nyilván a mélységi ellenőrzés hatékonyságát méri ezzel).

¹⁵ Ez a nem hosszú távú, huzamos, letelepedési jellegű engedélyekre vonatkozik, és úgy tűnik, nem tartoznak ide a humanitárius és egyéb védelmi jellegű kategóriák, hanem elsősorban a munkavállalók, látogatók, gyógykezelésre érkezők, tanulók tartozhatnak ide. A nemzeti vízum/tartózkodási engedély, a kishatárfogalmi engedély is inkább ide illik.

¹⁶ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

¹⁷ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

¹⁸ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

¹⁹ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

²⁰ Ez a 2007.évi II. törvény alapján a beutazási és/vagy tartózkodási tilalom, a kiutazásra felszólítás, a kiutasítás, kitoloncolás lehet. A bontást elég csak attól függően megadni, hogy mely hatósági döntéssel lett jogerős. Ugyanakkor a dublini eljárás nem tartozik ide, ahogyan a következő statisztikai sorba sem.

²¹ A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

²² A Bizottság még ezt a bontást is meghatározhatja (ld. 8.cikk) Ennek első referencia éve 2010.

Értékelésként meg kell állapítanunk, hogy a statisztikai rendelet kívánalmainak formailag eleget teszünk, leszámítva a kivándorlók (beleértve a harmadik országból érkezett tovább vándorló külföldi állampolgárokat is) számát és célállomásait. (Lásd 16. oldal) Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a minimum szinten közölt adatok pontossága (például lakóhely) nem kielégítő és az adatbázist feltétlen fejleszteni kell a minimum követelmények kielégítése érdekében is.

Integrációs indikátorok. Uniós javaslatok

Mint már korábban jeleztük a Vichy Nyilatkozat óta intenzív munka kezdődött olyan jelzőszámok kidolgozására, amelyek az egyes tagállamokban összehasonlító módon mérik az integrációs folyamatot. Külön cél, hogy megadják azon **alapindikátorok** (core indicators) listáját, amelyek a tagállamok mindegyikében kötelező minimumaként szolgálhatnak, miközben a sajátos nemzeti szempontok is érvényesíthetőek. A jelenleg még tervezet formájában létező konklúzió a következő alapvető szempontokat javasolja elfogadásra. A továbbfejlesztés, a konkretizálás a tagállami kapcsolattartó pontok bevonásával történne 2010 tavaszáig, hogy a spanyol elnökség alatt azt megerősíthessék:

- (a) Az **indikátor** olyan egyszerű és korlátozott számú kvantitatív jelzőszám, amely követni képes a változásokat az integrációs folyamatok legfontosabb területein.
- (b) A kvantitatív elemzés alapja a "hivatalos" migrációs statisztika, ám ez a forrás semmiképp sem elégséges. Ezen túlmenően szubjektív, attitűd és kvalitatív adatok is szükségesek, amelyhez folyamatos együttműködés, pénz és szakember kell(ene).

- (c) Az indikátorok politikai alapja elvileg a jogegyenlőség, valamint a kétirányú kölcsönös alkalmazkodás (többség/fogadó és kisebbség/befogadott közti interakciók).
- (d) A tervezet hangsúlyozza a kontextuális elemzés fontosságát, azaz a teljes népességgel való összevetést.
- (e) Célcsoportként több népet jelöl meg a tervezet: a külföldön születettek, a harmadik országok állampolgárai és külföldön születettek leszármazottai.
- (f) **Négy főbb mérendő, elemzendő területet emelnek ki: a foglalkoztatást, az oktatást, a társadalmi befogadást és az aktív polgári életet.** Ugyanakkor kemény adatokra csak akkor lehet számítani, ha van időbeli, számbeli ~~és költségeket illetően~~ ~~+~~összehasonlítható adat, és ha annak megértése, elérése egyszerű. Ilyennek kellene lennie a külföldiek ~~nemi~~ ek szerinti és korösszetételére, valamint társadalmi státusára vonatkozó adatoknak, a következők szerint. (2. táblázat)

2. táblázat: A svéd elnökség által javasolt indikátorok

Érintett terület	Alapvető indikátorok	Fejlesztendő indikátorok
Foglalkoztatás	1. foglalkoztatási ráta 2. munkanélküliség aránya	3. az önfoglalkoztatás mértéke
Közoktatás	1. felsőoktatásba bejutás mértéke (a lakosság arányában, összevetve az alapfokú és középfokú oktatásban részvétellel) 1. iskolai lemorzsolódás (tankötelezettség alatt) 2. iskolai lemorzsolódás a középfokú oktatásban ²³	4. nyelvtudás mértéke (magyar?)
Társadalmi befogadás	1. átlagos nettó jövedelem 2. az a lakossági hányad, akinek a nettó jövedelme a társadalmi átlag 60 százaléka alatt van 3. egészség: várható élettartam 4. Lakhatás jogviszony szerint	5. az egészségügyre, lakhatásra, a hátrányos megkülönböztetést jelentő tapasztalatokra vonatkozó és a közintézményekbe vetett bizalom adatai

²³ Ez az előzővel részben azonos, mivel Magyarországon a tankötelezettség 18 éves korig tart, de eltérést jelenthet, ha itt a végzettség megszerzését vesszük alapul.

Aktív polgárság	<ol style="list-style-type: none"> 1. a külföldön született népesség mekkora hányada szerez magyar állampolgárságot vagy huzamos tartózkodási jogállást egy időszak alatt 2. a magyar állampolgárságúak aránya a külföldön születetteken belül 3. részvételi aránya a választásokon a választójoggal rendelkezők körében²⁴ 4. a megválasztott tisztségeken a külföldön születettek aránya²⁵ 	5. saját közösségének viszonya a befogadó országhoz
-----------------	---	---

A fenti javaslat – noha még nem végleges – meglehetősen **nehéz feladat elé állítja Magyarországot**, mert a rendelkezésre álló mai adatforrások ennek az igénynek nagyrészt nem felelnek meg. Ezen problémákra a konkrét fejlesztési javaslatok során próbálunk válaszolni, de már itt is érdemes jelezni, hogy nagyon sok ponton komoly hiányosság érzékelhető, és a népszámlálás javítása, valamint kiegészítő survey vizsgálat nélkül a legtöbb esetben nehezen is oldható meg közvetlenül. Ezek az alábbi területeket érintik.

- A harmadik országbeli migráns népesség jövedelmi viszonyai.
- A társadalmi befogadás más mutatói (például —várható élettartam)^[K2]
- A foglalkoztatás pontosabb indikátorai
- Oktatással kapcsolatos adatok
- Az aktív polgárság rendje^[K3], amely nemcsak Magyarországon, hanem a Svéd Elnökség szerint is sok más országban még csak fejlesztendő területnek minősíthető.

Ebből következik, hogy a fejlesztési javaslatban feltétlenül eleget kell tenni ezeknek a követelményeknek, amelyek véglegesítése 2010 tavaszán várható a madridi elnökség alatt. Az is egyértelműen látszik, hogy több

²⁴ A hazai jog szerint a bevándoroltak és menekültek, valamint az uniós polgárok az önkormányzati választásokon választójoggal rendelkeznek, de az eljárási szabályok bonyolultsága miatt soha nem készült statisztika aktivitásukról.

²⁵ Számos poszton követelmény a magyar állampolgárság (pl. csak magyar állampolgár lehet polgármester és megyei közgyűlési elnök), és a megválasztott tisztségekben lévők születési helyét és (előző/kettős) állampolgárságát nem kezelik statisztikai célból, csak egyedi adatfelmérés lehetséges, ha jogszabály nem zárja ki.

indikátort nem fogunk tudni szolgáltatni anélkül, hogy kérdőíves mintavételen alapuló felmérést készítenénk a harmadik országokból érkezett bevándorlók, vagy a külföldön születettek körében.

A fenti indikátor sor az integrációs statisztikai reform kiinduló minimumának tekintendő, miközben nem szabad szem előtt téveszteni, hogy ennél szélesebb körű mérést kell tudni megvalósítani annak érdekében, hogy valóságosabb és szisztematikusabb képet nyerjünk az integráció folyamatáról. Ehhez alakítottuk ki saját szempont-rendszerünket, amelyet a fejlesztés részének tekintünk.

Integrációs indikátorok, saját integrációs dimenzióink

A fejlesztés során kísérletet tettünk arra, hogy ~~beépítve~~ az Unió elvárásait is beépítve egy olyan indikátor sort állítsunk össze, amely szociológiai szempontból viszonylag komplexen és jól méri az integráció folyamatát.

Az integráció komplex ~~és a társadalmi kapcsolatokra irányuló~~ (talán éppen ezt kell fenntartani, ez az egyik legfontosabb szemléleti követelmény mérése és megfigyelése érdekében a bevándorlók integrációjának alábbi dimenzióit különíthetjük el: a strukturális, a kulturális, a társadalmi és az identifikációs integrációt, illetve a fogadó társadalmi csoportokom viszonyulását tükröző diszkriminációs helyzetet. Az alábbiakban ezen dimenziók tartalmát és elemeit mutatjuk be és a fejlesztési tanulmányban erre az indikátor sorra építjük javaslatunkat. Fontos hangsúlyozni, hogy a tervezett indikátorokat minden esetben a konkrét célcsoport szempontjából a teljes népességgel való összehasonlítás kontextusában kell értelmezni.

Strukturális integráció

A strukturális integráció a bevándorlóknak a fogadó társadalom alapvető intézményeibe, szervezeteibe történő beilleszkedését jelöli. Ezek lehetnek gazdasági, oktatási, jóléti, politikai intézmények, ami alapján a strukturális integráció következő elemeit különböztetjük meg. (Fejlesztési javaslatunkba beépítettük a Svéd Elnökség fentebb tárgyalt elemeit is.) [K4]

Szerintem ez itt elfér.

- gazdasági és munkaerő-piaci integráció
- oktatási és képzési rendszerbe történő integráció
- lakáshelyzet
- jóléti intézményekbe (például ~~—~~egészségügyi rendszer, nyugdíjrendszer) történő integráció

- politikai integráció

A strukturális integráció határozza meg a bevándorlók társadalmi-gazdasági státusát és az ezáltal elérhető lehetőségeket, erőforrásokat.

A *munkaerő-piaci integráció* a teljes integrációs folyamat kulcsfontosságú eleme. Noha nem feltétlenül jelenti a társadalmi vagy kulturális integráció elérését is, a legfontosabb lépés ahhoz, hogy a bevándorlók a fogadó társadalom teljes jogú tagjává váljanak és a fogadó népesség részéről is elfogadásban legyen részük. Ugyanakkor a munkaerő-piaci integráció biztosítja számukra leginkább a különböző jogi státusok megszerzését is.

A gazdasági és munkaerő-piaci integráció mutatói:

- ~~szokásos és nem szokásostipikus és atipikus~~ ^[KCS] alkalmazás aránya
- szakképzettséget igénylő és szakképzettséget nem igénylő munkakörök aránya a munkát vállaló harmadik országbeli állampolgárok körében.
- munkaerő-piaci helyzet: gazdasági aktivitás (foglalkoztatottak, munkanélküliek, önfoglalkoztatottak stb. aránya)
- ~~A a preposzt migrációs időszakban A~~ munkanélküliséget megtapasztalt harmadik országbeli bevándorlók aránya a teljes vonatkozó bevándorló csoporton belül.
- szegénységi ráták az adott csoporton belül, átlag **munka** jövedelmek a fogadó népességhez képest
- szakmavesztés (képzettségénél alacsonyabb státus)
- felfele vagy lefele mobilitás (a migráció előtti munkaerőpiaci státushoz képest)

Az *oktatási és képzési rendszerbe történő integráció* különösen a második generáció esetében lényeges mutató. Egyik fontos kérdés, hogy a bevándorlók gyermekei a fogadó népességgel összehasonlítva milyen arányban jelennek meg a különböző oktatási szinteken, illetve milyen arányban fejezik be.

Az oktatási és képzési rendszerbe történő integráció mutatói:

- a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya
- az alacsonyfokú végzettséggel rendelkezők képzetlenség aránya^[K6]
- iskolarendszerű képzésben való részvétel aránya
- nem iskolarendszerű képzésben való részvétel aránya
- a magyart, mint idegen nyelvet oktató kurzusok száma a nem magyar anyanyelvű bevándorló népességre vetítve.
- az adott évben honosított iskolai bizonyítványok és a szakképesítések száma a szakképzéssel rendelkező bevándorló népességhez képest.

A bevándorlók *lakáshelyzete* – a munkaerő-piaci helyzetük mellett – az egyik fontos tényező, amely meghatározza életminőségüket.

A lakáshelyzet mutatói:

- saját lakástulajdonnal rendelkezők aránya
- tartós lakásbérlettel rendelkezők aránya
- lakáskörülményekkel kapcsolatos arányszámok (lakásméret, komfort fokozat stb.), városias lakóhelyek aránya^[K7] szerintem ez érthető
- lakóhelyi szegregációs index Budapesten

A jóléti intézményekhez, szolgáltatásokhoz való hozzáférés:

- egészségügyi biztosítottak aránya
- nyugdíjjárulék fizetők aránya

A *politikai integráció* elsősorban azon múlik, hogy a fogadó ország kormánya mennyire teszi lehetővé a politikai részvételt a bevándorlók számára.

A politikai integráció mutatói:

- a különböző jogi státusok (tartózkodási, letelepedési engedélyek) megszerzése
- politikai jogok (például szavazás, pártokba való belépés) megléte, és ezek gyakorlása (politikai részvétel)
- állampolgárságot megszerzők aránya, főbb állampolgársági csoportok szerint az elmúlt tíz évben legalisan hazánkban az adott csoportból itt tartózkodó népességre vetítve az igényekhez viszonyítva

Kulturális integráció

A kulturális integráció azokat a kognitív, attitűdbeli és viselkedésbeli változásokat jelöli, amelyek a bevándorlóknak a fogadó társadalom intézményeibe való beilleszkedéséhez szükséges kompetenciák elsajátítását lehetővé teszik. A kulturális integráció a fogadó társadalom kulturális értékeihez, normáihoz, szokásaihoz való alkalmazkodást jelenti, de nem (feltétlenül) jár együtt a saját kulturális identitás, szokások, hagyományok feladásával.

A kulturális integráció elemei közé az alábbiak sorolhatók:

- nyelvi, kommunikációs készségek
- kulturális preferenciák
- vallási szokások

A saját kultúra megőrzése a fogadó társadalom kulturális szokásaihoz való alkalmazkodás és új kulturális minták kidolgozása mellett és a különböző értékrendszerek együtt létezése kulturális pluralizmushoz vezet, ami az adott migrációs térben kialakult interakciók eredménye.

A kulturális integráció mutatói:

Nyelvi, kommunikációs készségek

- a fogadó ország nyelvét munkában, és ügyintézésben használók aránya
- a magyar nyelvű médiát (televíziós csatornát, újságot, és honlapokat) használók aránya
- a családban, baráti körben magyarul beszélők aránya

Vallási szokások

- sajátos vallási ünnepeket megtartók aránya
- vallási hagyományokat őrzők aránya
- sajátos, nem többségi vallási szervezetekben való aktív részvétel,
- a vallásgyakorlás intenzitásának mutatói (templomba járás, rítusok elvégzése)

Társadalmi integráció

A társadalmi integráció a bevándorlóknak a fogadó társadalom tagjaival, civil szervezeteivel való kapcsolatát jelöli. **Interaktív integráció**ként is szerepel a szakirodalomban, utalva arra, hogy ezen integrációs folyamat azt jelentiazon múlik, hogy miképpen fogadják el és fogadják be a bevándorlókat az elsődleges kapcsolatok hálójábba fogadó társadalom tagjai.

A társadalmi integráció főbb elemei tehát:

- a személyes kapcsolathálóban a migráns és nem migráns kapcsolatok aránya
- a fogadó népesség gel tagjaival baráti kapcsolatokat ápolóképzők aránya
- a fogadó népesség gel tagjaival partnerkapcsolatot, házasságot létesítők aránya

- bevándorló vagy kapcsolódó etnikai egyesületek, szervezetek jelenléte Magyarországon
- bevándorló vagy kapcsolódó etnikai egyesületekben, szervezetekben, klubokban való tagság

Identifikációs integráció

Az identifikációs integráció során azt vizsgáljuk, hogy a migránsok identitásukban mennyire és hogyan kötődnek a befogadó közösség kollektív intézményeihez illetve kultúrájukhoz. A migránsok identitása igen komplex és több olyan tényező van, amely megnehezítheti ennek vizsgálatát és esetleges mérését.

Az identifikációs integráció mutatói:

- a fogadó országhoz való tartozást pozitívan pozitívan (értsd aktívan kifejezésre juttatja)-vallók aránya
- a saját etnikai csoporttal való azonosulás elsődlegességét vallók aránya
- idegenellenesség észlelése
- a posztmigrációs életszakasszal elégedettek aránya
- a köztes identitást vallók aránya
- hazatérési szándékkal, vagy továbbutazási szándékkal rendelkezők aránya
- az állampolgárság megszerzésének szándéka

Diszkrimináció

Az anti-diszkriminációs törekvések rendkívül fontosak az integrációs folyamat megértése szempontjából és ez a kontextuális indikátorsor több elemből tevődik össze.

- Idegenellenesség és közéleti diskurzusok idegenellenességét mérő komplex mérőszám kialakítása

Ennek a dimenzióknak az lehet a szerepe, hogy mérje azt a közéleti és kulturális közeget, amelyben a bevándorlók személyes és társadalmi területet építik. Itt azoknak az ismételt attitűd-~~—~~vizsgálatoknak lehet szerepe, amelyek szisztematikusan mérik a fogadó népesség külföldiekhez való viszonyát. Ezeknek egy-egy, analitikus szempontból kiemelt elemét lehetne felhasználni, például ~~—~~mennyire erős a teljes elzárkózás vagy éppen ennek a fordítottja.

A közéleti diskurzusoknál mérni lehetne, hogy kialakulnak-e nagyobb viták a közéletben a migráció vagy egyes migrációs csoportok kapcsán, és mérni lehetne azok nyelvezetét különböző skálákon. Ugyancsak figyelni lehetne, hogy vannak-e olyan törekvések, amelyek a bevándorlók életét és problémáit szeretnék megmutatni a sajtóban. Mérni lehetne ezek számát és közönségének valószínű méretét.

- Hatósági eljárások és diszkrimináció

E dimenzió esetében mérni lehetne a releváns migráns csoportokkal kapcsolatban az egyes felelős hatóságok büntető vagy tiltó eljárásainak számát és figyelni azt, hogy a számok alapján valószínűsíthető-e valamiféle diszkrimináció.

Ezek a hatósági eljárások többek között lehetnek:

- büntető ügyekben érintettek aránya
- a legalább egy idegen nyelvet beszélő ügyintézők aránya
- a nyelvi problémák miatt diszkriminációt megtapasztalók aránya
- a hatósági eljárásokban információ hiányt megtapasztalók aránya
- kiutasítások és idegenrendészeti eljárásokban érintettek aránya az adott bevándorlói csoportra vetítve

- vízum elutasítást elszenvedők aránya a benyújtott kérelmekre vetítve.

A kört szükséges volna bővíteni annak megfelelően, hogy mely eljárások lehetnek az integráció szempontjából a legfontosabbak.

- Munkahelyi diszkriminációt megtapasztalók aránya

A nehezen vizsgálható területen az előforduló munkaügyi perek számát lehetne vizsgálni, bár megjegyzendő, hogy a mérés semmiképpen sem lesz szisztematikus. Hasonló megjegyzéseket lehet tenni az alábbi három szempontra is.

- a társadalmi kapcsolatokban faji vagy etnikai diszkriminációt megtapasztalók aránya
- A szolgáltatásokban diszkriminációt vagy elutasítást megtapasztalók aránya
- Nemi diszkriminációt megtapasztalók aránya

E dimenzió kapcsán azzal is kell foglalkozni, hogy milyen kiadványok készülnek, milyen speciális honlapok állnak rendelkezésre a felhasználók számára, ezek mennyire informatívak, és hány emberhez juthat el az adott migráns csoportok nagyságához képest. Megfigyelendő az érintett közigazgatás nyelvi felkészültsége, illetve, hogy kisebb csoportok esetén történik-e egyáltalán valamilyen tájékoztatás.

II. Javaslat a személyiadat- és a lakcímnnyilvántartás statisztikai célú korszerűsítésére

Az adatgyűjtés tartalma

A személyiadat- és lakcímnnyilvántartást az 1992. évi LXVI. törvény hozta létre azzal a céllal, hogy a nyilvántartás azokat az alapvető személyi és

lakcím adatokat tartalmazza, amelyek a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, továbbá a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, valamint más természetes és jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek.

A nyilvántartás olyan hatósági nyilvántartás, amely a polgároknak az e törvényben meghatározott személyi és lakcím adatait, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartalmazza.

A törvény hatálya alá azok a személyek tartoznak, akik Magyarországon (állandó) lakóhellyel rendelkeznek, azaz:

- a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként elismert külföldi állampolgárságú személyek,
- az EGT állampolgárok, valamint a magyar és EGT állampolgárok harmadik országból származó családtagja, amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat a Magyar Köztársaság területén gyakorolják, továbbá
- a külföldön élő, illetőleg a Magyar Köztársaság területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgárok akkor tartoznak a törvény hatálya alá, ha kéri adataiknak a nyilvántartásba való felvételét, illetőleg meglévő adataik további kezelését.

A fentiekből következik, hogy a nyilvántartás a Magyarországra nemzetközi migránsként belépő külföldiek jelentős részét tartalmazza: az összes 83%-át, az EGT-állampolgárok lényegében teljes körét és a harmadik országbelieknek mintegy felét. Azok nincsenek itt regisztrálva, akik tartózkodási engedéllyel élnek Magyarországon (csak nem-EGT régióból származó polgár lehet).

A nyilvántartás szervei statisztikai célra - a népszámlálással kapcsolatos feladatok és a Központi Statisztikai Hivatal statisztikai célú adatkezelése kivételével - csak olyan módon szolgáltathatnak adatot, amellyel a polgár és az adat kapcsolata nem állítható helyre.

Az adatgyűjtés értékelése a migrációstatisztika szempontjából

A regiszter a Magyarországon lakóhellyel (állandó lakcímmel) rendelkező személyek adatait tartalmazza. Így a bevándorló személyek körét tekintve épp azok maradnak ki, akik a legkevésbé tekinthetők integrálnak, hiszen vagy nincs is szándékukba határozatlan időre itt maradni, vagy még nem teljesítették a letelepedési engedély feltételeit. Miután éppen ez az a kör, amelyik a legmobilabbnak tekinthető, ezért érthető, hogy a törvény hatálya rájuk nem terjed ki.

A regisztrált adatok köre és a migrációstatisztika igényeinek szempontjából ez az adatbázis elsősorban mintavételre alkalmas a különböző célcsoportokat megcélzó kérdőíves adatgyűjtésekhez, mert nem tartalmaz olyan adatot, amely az integráció tágabb területeit lefedné, eltekintve a jogi és családi állapottól. Ha azonban ebből az adatforrásból veszünk mintát, az előzőek miatt a harmadik országból érkező külföldiek jól meghatározott része kimarad, és róluk nem tudunk adatot gyűjteni.

Az adatok minőségét hátrányosan befolyásolja, hogy a nyilvántartási rendszer természetéből adódóan a külföldre távozottakat és a lakcímváltozást a nyilvántartásban csak akkor regisztrálják, ha azt hivatalosan bejelentik.

Javaslat az adminisztratív adatgyűjtés módosítására

A fentiek figyelembevételével javaslataink az alábbiakban foglalható össze:

- a. Megfontolandó, hogy a letelepedési engedélyesek ügyintézéséhez hasonló eljárással a tartózkodási engedélyeseket is regisztrálni kellene a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban annak érdekében, hogy egy olyan közigazgatási szolgáltatásnak, amely szakmailag és technikailag is fel van készítve arra, hogy lakossági mintákat tudjon kialakítani, a legális migránsok teljes köre álljon rendelkezésre. Így a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás azokhoz a kérdőíves statisztikai vizsgálatokhoz is biztosíthatna megfelelő mintát, amelyek kutatási céljai között migrációs és integrációs jellemzők megismerése is szerepel. Ez általános kormányzati érdekként is értelmezhető. A fejlesztési javaslat megvalósítása esetén a bevándorlókat nem sújtja további adminisztratív teher, hiszen a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban az első regisztrációt az idegenrendészeti eljárás keretében a hivatalok egymás között rendezik. A továbbiakban – mint a magyar állampolgárok – a lakóhely szerinti önkormányzaton kellene intézni a változások bejelentését, és ez a hatóság továbbítaná a változást a BÁH felé.
- b. Nemzetközi tapasztalatok alapján ösztönözni kellene mind a magyar, mind a külföldi állampolgárokat, hogy a lakcímváltozásokat minden esetben bejelentsék. Az ösztönzés kötődhet másik jogviszony igazolásához, vagy meggondolható valamiféle közvetlen ösztönzési forma is.
- c. Ugyancsak a nemzetközi tapasztalatok alapján mérlegelendő annak lehetősége is, hogy a nyilvántartásban a tartózkodás tényleges helyét a fizetett számlákon szereplő címmel kelljen igazolni. Így a lakcímek sokkal pontosabbak lennének. Alaposabban tanulmányozni kellene például a cseh idegenrendészeti eljárást, ahol ezt a gyakorlatot követik.
- d. A kilépéseket is lehetne a jelenleginél hatékonyabban követni oly módon, hogy a hatóság **időközönként** ellenőrzi egyes időszakos

bejelentési kötelezettség teljesítését például a számlák tényleges kifizetését, vagy a TB-járulékok megfizetését vagy egyéb regisztrációba történt bejelentkezést. Amennyiben a regisztráció megerősítése, vagy a címváltozás bejelentése is elmarad, akkor a nyilvántartásból, vagy legalábbis az élő nyilvántartásból törölni kell az illetőt. Így lehetséges, hogy a kiáramlásra hitelesebb értékeket kapunk. Megfelelő jogi szabályozással az ellenőrzés nem, vagy csak kis mértékben érintené a külföldi állampolgárokat, megoldható lenne a hatóságok illetve a közszolgáltatók közötti adattovábbítással.

III. Az idegenrendészeti folyamat statisztikai reformja

A migrációs statisztikai rendszert meghatározó szereplők

A statisztika a valóság számszerű információinak megfigyelésére, összegzésére, elemzésére és modellezésére irányuló gyakorlati tevékenység és tudomány.

A jelenleg érvényben lévő statisztikai törvény 1.§-a szerint a statisztika feladata és célja, hogy valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a tulajdonviszonyok, a környezet állapotáról és változásairól az államhatalmi és a közigazgatási szervek, valamint a társadalom szervezetei és tagjai számára.²⁶

A statisztika mutatók előállításával tesz eleget a vele szemben támasztott követelményeknek. Ezek tartalmi meghatározása azonban csak annyiban feladata, amennyiben szakmai ismeretei alapján az összes szóba jövő szereplő között a statisztika az, amelyik a legpontosabban ismeri azok kialakításának, használhatóságának lehetőségeit és korlátait. A statisztikai indikátorrendszerek összeállítása tehát többszereplős feladat. A politikai döntéshozóknak – mint az adott terület szabályrendszerének legfőbb meghatározóinak –, a kutatóknak – mint az élet adott területére vonatkozó objektív adatoknak és a lakosság igényeinek legjobb ismerőinek és közvetítőinek szerepe e tekintetben döntő. A migrációs statisztikát illetően az indikátorok meghatározásakor figyelembe kell venni még az EU adatigényét is. Az EU-nak azonban össze kell hangolni 27 ország érdekét, lehetőségét, aminek eredményeként szerepe lényegében a legnagyobb közös osztóhoz hasonlít.

²⁶ 1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról.

Az Európai Unióban a harmadik országból érkezők statisztikai megfigyelése, valamint az objektív adatokon alapuló és a migrációs politikának megfelelő adekvát szabályozás kialakítása minden tagországra és azokon belül minden kompetens tárcára fokozott felelősséget ró.

Ismerve a hazai migrációs statisztikai adatforrás szerkezetét, vagyis, hogy alapvetően adminisztratív adatforrásokon alapul, a hatósági adatgyűjtések adattartalma meghatározó. Az indikátorrendszer meghatározása során a statisztika a döntéshozók részéről más információforrásra nem is igen számíthat.

Az 1992-től a KSH magára vállalta a nemzetközi vándorlási statisztika kiépítését és működtetését. Az azóta elmúlt idő során többször kezdeményezte, illetve részt vett olyan tárcaközi együttműködésben, aminek napirendjén szerepelt a statisztikai rendszer átgondolása, de ezek egyike sem érte el a kívánt eredményt. Így jobbra magára maradt a nemzetközi migráció mutatóinak meghatározásában és előállításában.

Az az inkonzisztens rendszer alakult ki, hogy minden érintett hatóság publikálja a saját adatait, és emellett a KSH is, amely törekszik a különböző adatállományokat összehangolni figyelembe véve a hivatalos fogalmakat és nomenklatúrákat. Ennek során esetenként más eredményre jut a hatóság, és ez a felhasználók részéről kétségeket ébreszthet az adatokkal szemben. Azt is meg kell azonban említeni, hogy az utóbbi időben az eltérés mértéke egyre kisebb, jelezvén az adminisztratív adatok minőségének javulását. Mindez újból rávilágít a két oldal együttműködésének fontosságára.

Az idegenrendészeti eljárás²⁷

A 2007. évi II. törvény a harmadik országok²⁸ huzamos tartózkodási engedélyével rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK

²⁷ www.bm-bah.hu

irányelvvel összhangban bevezette az EK letelepedési engedélyt, amely többletjogként az Európai Unióban történő széleskörű mobilitást biztosít. A törvény bevezeti az ideiglenes letelepedési engedélyt is, amely határozott időtartamra azoknak a harmadik országbeli állampolgároknak adható ki, akik az Unió valamely tagállama által az előbbieken említett irányelv alapján kiadott huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, és keresőtevékenység, tanulmányok folytatása céljából vagy egyéb, igazolt célból kívánnak hazánkban tartózkodni. A törvény meghagyja a nemzeti letelepedési engedélyt is, amely a jelenleg hatályos idegenrendészeti törvényben szabályozott letelepedési engedélynek megfelelő státuszt biztosít.

A letelepedési jogállások átjárhatóak, így az ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező nemzeti letelepedési engedélyt és EK letelepedési engedélyt, a nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező, valamint a korábban hatályos törvények alapján bevándorolt vagy letelepedett státuszt szerző harmadik országbeli állampolgár EK letelepedési engedélyt kérelmezhet.

A 2007. július 1-je előtt kiadott vízum, tartózkodási vízum, tartózkodási engedély, bevándorlási és letelepedési engedély érvényességi idejükön belül felhasználhatók, és a bennük foglaltak szerinti tartózkodásra jogosítanak. Az idegenrendészeti hatóság az új letelepedési jogcímek bevezetésére figyelemmel a törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott letelepedési kérelmeket – a kérelmezők nyilatkozata szerint – a kívánt új jogcím megszerzése iránti kérelemként bírálja el.

Az EU valamely tagállamában huzamos tartózkodó jogállást szerzett személy folyamatban lévő tartózkodási engedély iránti kérelmét pedig az

²⁸ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény azon külföldiekre terjed ki, akik nem rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás közösségi jogával.

idegenrendészeti hatóság – a kérelmező nyilatkozata esetén – ideiglenes letelepedési engedély iránti kérelemként bírálja el.

A harmadik országból érkező külföldiek magyarországi tartózkodásuk engedélyezését a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (BÁH) kérvényezhetik. A jelenlegi tartózkodási és letelepedési engedélyek 2002-től vannak érvényben. Az érvényes törvényeknek megfelelően nyolc féle nyomtatványt használ a hivatal, amelyen harmadik országbeli személy tartózkodási engedély iránt folyamodhat attól függően, hogy mi a tartózkodás célja. Ezek a blanketták döntő részben azonos tartalmúak, csak a megélhetés magyarországi forrását és a munkahelyet vagy a fogadó intézményt kérdezik eltérő módon. A letelepedési engedélyt azonban egy 17 oldalas sűrűn szedett kérdőíven kell benyújtani függetlenül attól, hogy mi okból kíván a külföldi állampolgár Magyarországon élni. A kérvényekhez többféle igazolást kell beszerezni: a magyarországi megélhetést, a magyarországi szálláshely meglétét, a teljes körű egészségbiztosítás meglétét, valamint a kiutazás feltételeit legkésőbb a tartózkodási engedély lejártá idejére bizonyító hivatalos papírokat. (A kérelmek tartalma: lásd 1–2. melléklet.)

Ezeket túl az eljárás során a bevándorolni vagy letelepedni szándékozót az idegenrendészeti hatóság a tényállás tisztázása érdekében további okiratok benyújtására is felhívhatja!

A jelen projekt keretében a bevándorlókkal készített interjúk is azt a benyomást erősítik, hogy gyakran hosszadalmas és bonyolult eljárást követően lehet csak Magyarországra bevándorolni, mert az idegenrendészeti ügyintézés egy meglehetősen terhelt és elidegenedett folyamat, amely az adatok statisztikai célú továbbhasznosítása szempontjából komoly aggályokat vet fel.

Az egyik legnagyobb problémát az eljárás során a nyelvi nehézségek okozzák. A feltárt eltérések a regisztrált és a valós bevándorlási cél között

kételyeket támaszthat az adminisztratív adatbázisok adatainak megbízhatóságát illetően, és ez egyúttal komoly akadályokat jelenthet bármiféle migrációs, vagy integrációs elemzés során. A nyelvi nehézségek részint a hivatalos ügyintézés idején teszi szükségessé, hogy a bevándorló mások segítségét – családtagét, ismerősét, fizetett ügyvédét – vegye igénybe. A harmadik országból érkezőknek továbbá le kell fordíttatni az igazoló dokumentumokat is, és mindezek sokszor többszáz ezer forintos kiadással járnak. Az adminisztratív eljárás, beleértve az ügyvédi munkát és a magas adminisztratív költségeket, szelekciós tényezőként működhet a belépési státuszt illetően. A gyakran bonyolult, hosszadalmas ügyintézés oda vezethet, hogy mindenféle „ügyeskedéssel” érik el a bevándorolni szándékozók a magyarországi céljaikat, aminek következtében egyáltalán nem, vagy hibás adatokkal kerülnek be a rendszerbe.

Hiányzik egy helyi, önkormányzati szintű jogsegélyszolgálat, amely ingyenesen vagy önköltség mellett az egyén és a hivatal érdekeit egyaránt figyelembe véve nyelvi, eljárásjogi támogatást nyújthatnának azoknak, akik Magyarországon huzamosabban szeretnének élni. A követendő eljárásra lehet példa az, ahogy a Cseh Köztársaságban segítik a külföldit a nemrégiben létrehozott integrációs központokban. A jelenlegi magyar gyakorlat szerint az eljárásba bevont közvetítők érdeke sokkal inkább az, hogy a hivatalos procedúrának minél később legyen vége, semmint, hogy gyorsan, célirányosan befejeződjön az ügymenet, és hogy az adminisztráció során gyűjtött adatokban a valós helyzet tükröződjön, amint azt a statisztikai célú felhasználás is megkívánná.

A BÁH szerepe, adatgyűjtési rendszere

A BÁH azzal, hogy az idegenrendészeti eljárás során gyűjtött adatokat nyilvántartások keretében kezeli, a statisztika számára a migrációs alapadatok nem statisztikai érdekelttségű kezelőjének tekinthető. A BÁH, a jogszabályban meghatározott igen kevés kivétellel, valamennyi,

Magyarországra huzamos tartózkodási szándékkal belépő külföldit regisztrál.

2005-től az Európai Unió csatlakozás után szétvált az Európai Gazdasági Térség (EGT) és a harmadik országból érkező tartózkodási és letelepedési engedélyeseinek nyilvántartása.

Mint azt az előzőekben láthattuk, a harmadik ország állampolgárait széleskörű adattartalommal tartják nyilván. Ez az egyetlen olyan hivatalos adatforrás, amelyikben a bevándorlók széles körére vonatkozóan szerepelnek egyes, a statisztikai szempontjából rendkívül fontos ismérvek: **az egyén iskolai végzettsége, szakképzettsége, a beutazás előtti foglalkozása,** sőt azokra vonatkozóan, akik bármiféle keresőtevékenységgel kapcsolatban lépnek be az országba, az engedély iránt folyamodás idején ellátott munkaköre, gazdasági tevékenysége.

Az idegenrendészeti adatok értékelése

Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy a BÁH igen sokat javított az adatok minőségén és konzisztenciáján. Ezzel együtt még számos probléma nehezíti az adatok statisztikai célú hasznosítását, amelyeknek nagy része magában az eljárásban gyökerezik.

Amint azt már a helyzetelemzésben megállapítottuk, a migrációs folyamatok és az integráció mérése szempontjából komoly hátrányt jelent, hogy a 2007. évi II. törvény szerint a harmadik országok állampolgárai esetében az adatok **személyazonosításra alkalmas módon** még a KSH számára sem érhetőek el, ami megakadályozza az adatbázisok összekapcsolását és a statisztikai feldolgozást az adminisztratív adatok aggregálásán túlmenően. A nyilvántartások összekapcsolásának hiánya miatt a jogi státusz változásának mérési lehetősége is rendkívül korlátozott, holott ez az egyik legfontosabb integrációs momentum. Azért is meglepő ez az újfajta szabályozás, mivel az idegenrendészeti nyilvántartást a KSH már a korai 90-es években is megkapta személyazonosításra alkalmas módon, és soha semmiféle módon nem

sértette meg az adatvédelmi törvényt. Remélhetően a közeljövőben várható új statisztikai törvény az adatgazdáknak nem hagyja e tekintetben mérlegelési lehetőséget, és lehetővé teszi, hogy a KSH minden olyan adatforráshoz hozzáférjen, amire a statisztikai program alapján szükség van, akár személyazonosításra alkalmasan is. Megfelelő azonosító rendszer alakítható ki azonban a statisztikai törvény módosítása nélkül is. Ennek technikai, szervezeti megoldására is vannak külföldi példák.

2001 óta a külföldiek kivándorlásának mérése jórészt a lejárt és meg nem újított engedélyek számbavételére korlátozódik, ami még így is valóságosabb, mint a korábbi rendszer, amikor csak a bejelentett távozásokat regisztrálták. A nyilvántartás sok más ország gyakorlatához hasonlóan nem tudja követni a külföldre távozottakat **a célállomás országa szerint**, így a statisztika lehetősége a Magyarországról kivándorló külföldiekre vonatkozóan igen szűkek.

Az idegenrendészeti adatok hatékony statisztikai használhatóságát jelentős mértékben hátráltatja, hogy az ágazati statisztika céljaira szóba jövő adminisztratív adatforrások által gyűjtött ismérvek és a hozzájuk tartozó nomenklatúrák nincsenek összehangolva.

Az erőforrás-feltételek hiányosságai és a koordinátlanság nehezíti az adatok használhatóságát. Az alábbi néhány specifikus példa jól jelzi ezek jellegét.

- Egy idegenrendészeti nyilvántartás kulcsinformációja a regisztrált személy állampolgársága, mégis előfordul, hogy ez a változó ismeretlen.
- Gyakran becsléssel lehet csak megállapítani a tartózkodás tartamát, mivel a statisztikai célra átadott állományból hiányzik a belépés éve, és így még a migránsként való definíció is kérdésessé válik, miközben egyáltalán nem lehet tudni az integráció szempontjából kulcsfontosságú tartózkodási időtartamot.

- Az iskolai végzettség és a foglalkozás több nyilvántartásban is szerepel, és ezek az indikátorok az adott személy társadalmi háttérének és az integrálódási lehetőségeinek megítélésében rendkívül fontosak. A nemzetközi vándorlás statisztikája számára ezek teljes körű számbavétele és a helyes kérdezéstechnikával megszerzett adatok pontos, hiánytalan rögzítése kulcsfontosságú lenne. Ez mégsem történik meg és mindenképp olyan fejlesztésre van szükség, amely a helyzetet módosítani tudja.

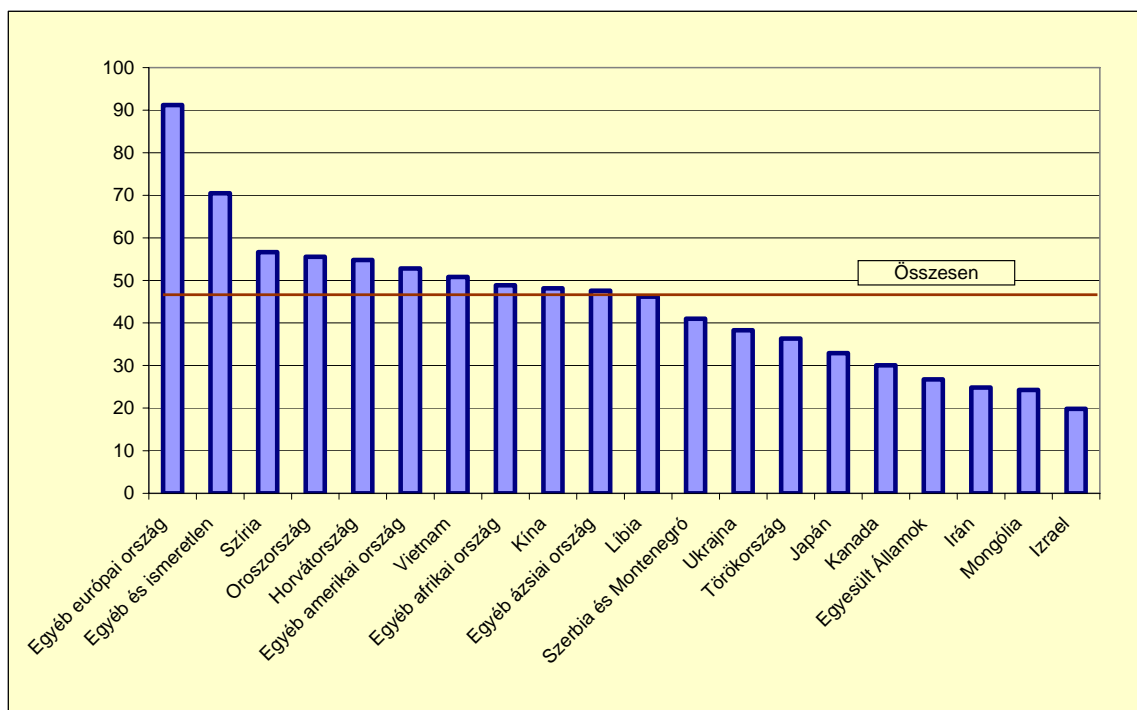
Az iskolai végzettségre vonatkozó adatok minőségének javítása

Az engedélyeken mindössze annyit kérdeznek, hogy „iskolai végzettsége: - alapfokú - középfokú - felsőfokú”.

Az ilyen szélsőségesen leegyszerűsített kérdés megválaszolása már önmagában nagy bizonytalanságot rejt, hiszen egy hivatalos eljárás során az emberek hajlamosak eltorzítani a tényleges helyzetet különös tekintettel arra, hogy nem tudhatjuk pontosan, a több mint 160 küldő ország iskolarendszereiben használt kategóriák mennyire tekinthetők azonosnak a hazaival vagy egyáltalán megfeleltethetők-e annak. Az is kétséges az adatok valóságtartalmát, hogy a bizonyításukhoz a hatóság nem kér hivatalos igazolást, bizonyítványt. Mindezen túlmenően az ismeretlen iskolai végzettség aránya is igen magas a regisztrált személyek körében.

Feltételezve, hogy a nyelvi problémák az ügyintézés során nem egyformán érintik a különböző országok állampolgárait, ezért érdemes külön-külön vizsgálni, hogy a harmadik országból érkezettek iskolai végzettségére vonatkozóan milyen arányban van értékes adat a nyilvántartásban. 2008-2009-ben az iskolai végzettségre vonatkozó adatok **46%-a ismeretlen volt**. Nehéz lenne pontos értelmezést adni az állampolgárság szerinti különbségeknek, de az mégis nehezen magyarázható, hogy 20 és 90%

között mozog az ismeretlen iskolai végzettségűek országok-országocsoportok szerinti aránya. Az iskolai végzettség mellett a szakképzettség is szerepel a kérvényeken, de ez utóbbi az adatbázisba már csak nagyon hiányosan kerül be, pedig ismerete segíthetne abban, hogy az iskolai végzettségre pontosabb, megbízhatóbb adatot lehessen becsülni, de minősége miatt statisztikai célra nem használható.



1. ábra: Ismeretlen iskolai végzettségűek aránya a Magyarországon tartózkodók állampolgársága szerint (%), 2009

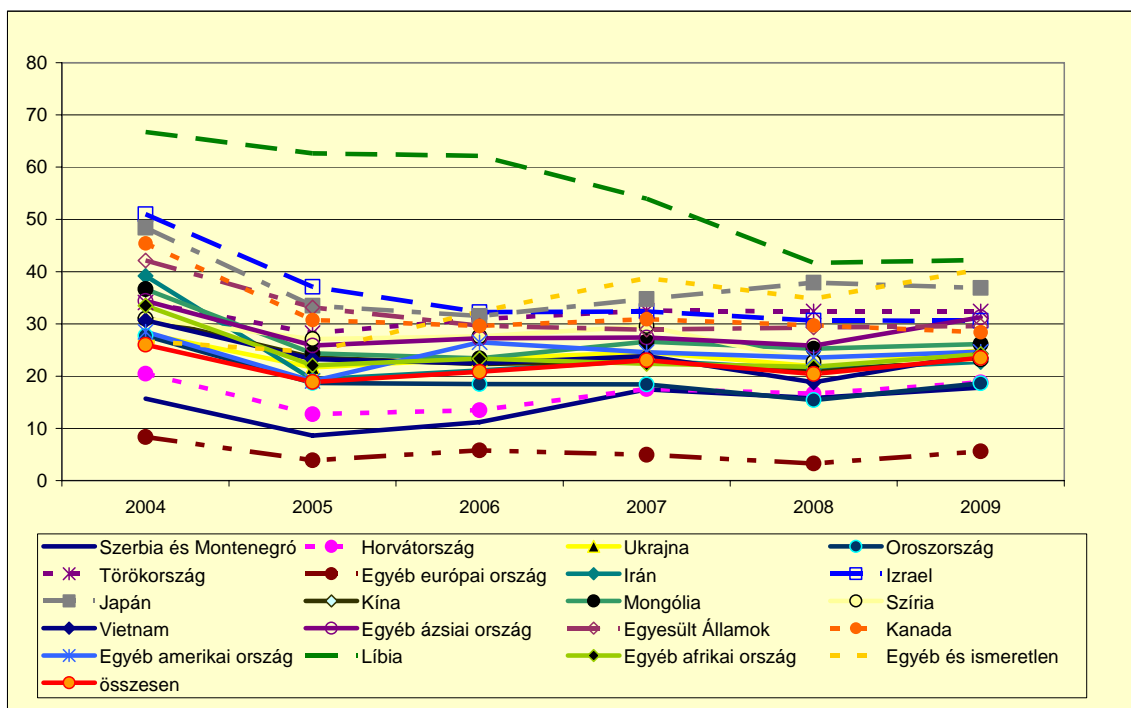
Az iskolai végzettség számbavételét úgy lehetne javítani, hogy **meg kellene kérdezni az elvégzett osztályok számát is**, és a végzettségi adat megbízhatósága ezzel és a szakképzéssel együtt már viszonylag jelentősen növelhető. Ez egy viszonylag egyszerűen elvégezhető adminisztratív változtatás lenne, miközben a vonatkozó adat statisztikai értéke jelentősen javulna. A befejezett iskolai végzettség minősítését is egy jobb, más adatgyűjtésekkel összehasonlítható kategória rendszer segítségével lehetne lefedni.

1. Be nem fejezett általános iskola
2. Általános iskola
3. Középiskola érettségi nélkül
4. Érettségi

- 5. Középiskola utáni, nem felsőfokú képzés
- 6. Egyetemi alap és mesterképzés.

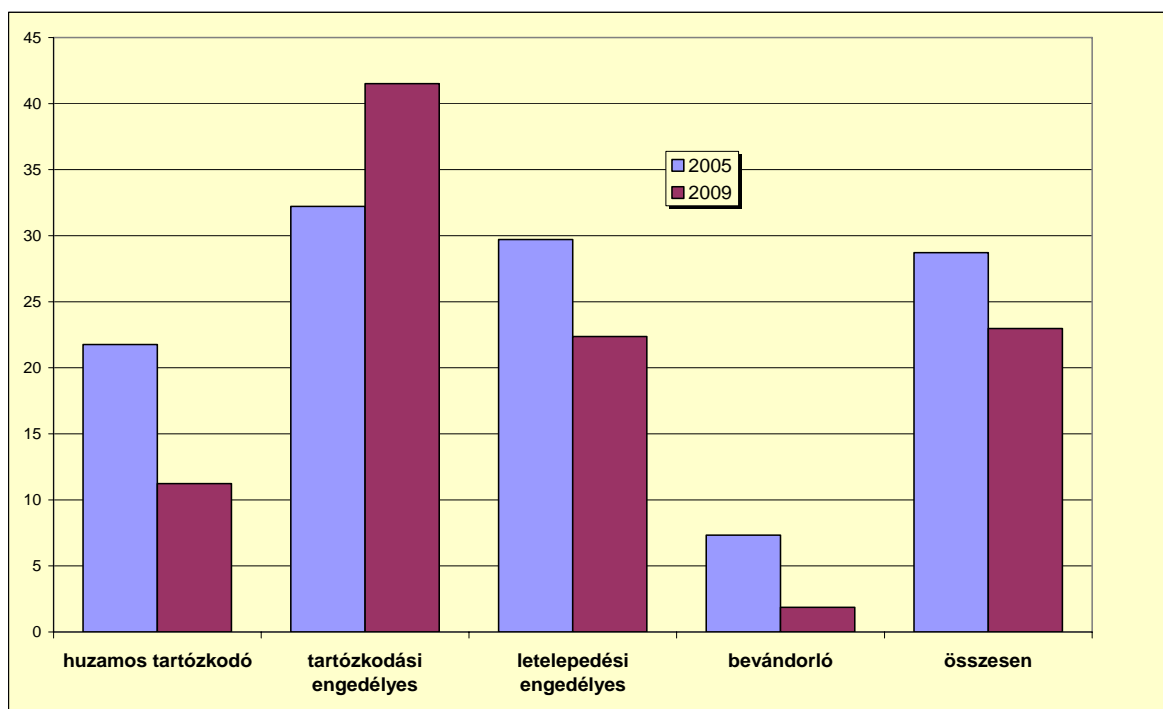
A foglalkozásra vonatkozó adatok minősége

A BÁH a Magyarországra érkezés előtti foglalkozást a FEOR szerint kódolja, ami a használhatóság tekintetében rendkívül pozitív. 2004 és 2009 között a bejegyzések a 2007. január 1-jét követően is a harmadik ország kategóriájába soroltak 20–26%-a nem volt elegendő a megfelelő besoroláshoz. Az utóbbi években javult az adatok minősége, ami egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a tekintett időszakban 26-ról 23%-ra csökkent az ismeretlenek átlagos aránya, másrészt viszont az állampolgárságok szerinti szóródás is mintegy 40%-kal csökkent. Mindezek ellenére is vannak olyan országok (Törökország, Izrael, Japán, Líbia és az „Egyéb ázsiai országok”), amelyek állampolgáira az ismeretlen foglalkozás aránya 2009-ben is 30% fölött volt.



2. ábra: Ismeretlen foglalkozásúak aránya a Magyarországon tartózkodók állampolgársága szerint (%), 2004–2009

Az engedély típusa is befolyásolja a felvett foglalkozási adatok használhatóságát. Az általános 20%-os javulással szemben a tartózkodási engedélyesek esetében 28%-kal több ismeretlen foglalkozású volt 2009-ben, mint 4 évvel korábban. Ha figyelembe vesszük, hogy új „huzamos tartózkodási engedélyt” és „bevándorlási engedélyt” már évek óta nem adnak ki, azoknak a száma, akik ilyen dokumentummal tartózkodnak itt, folyamatosan csökkenni fog, és így várhatóan a foglalkozási adatok minősége egyre rosszabb lesz.



3. ábra: Ismeretlen foglalkozásúak aránya engedélyfajták szerint (%)

Ebből következően rendkívül fontos lenne, hogy külön adminisztratív figyelem irányuljon arra, hogy ezek az adatok kitöltésre és megfelelő formában rögzítésre kerüljenek.

Következtetések, javaslatok

Az érintett tárcáknak azzal a tudattal és felelősséggel kellene kezelni, és hozzáférhetővé tenni az általuk karbantartott, és a statisztika által (is) igényelt nyilvántartásokat, hogy belőlük készülnek azok az indikátorok, amelyek a statisztikai rendszer egészét tekintve is konzisztensek. A jelenlegi gyakorlat szerint a tárcák egyfajta **melléktermékként** kezelik a

statisztikát, és mint adatgyűjtési célt nem veszik figyelembe, azt sugallva ezzel, hogy a döntéseik során nem támaszkodnak a mutatók által leírt helyzet elemzésére. Ez annak ellenére van így, hogy a publikált statisztikai adatokkal dolgoznak a minisztériumok és egyéb hatósági szervek is. Hiányzik tehát ennek a tudományterületnek a megfelelő presztízse. Magyarázatként szolgálhat erre az attitűdre, hogy az egyszerű statisztikai adatok átszövik a napi életet, és így elvesztik a tudományokhoz társított értékeket, komolyságot. Ez általános jelenség, nem a nemzetközi vándorlás sajátossága. A nyilvántartásokból táplálkozó szakstatisztikák fejleszthetősége nagymértékben függ attól, hogy az adatgazdák mennyire tartják fontosnak az adatok minőségét.

A statisztika ilyen értelmű megítélését felismerve a KSH 2009-2012-re érvényes stratégiai tervében nagy hangsúlyt kap az a szándék, hogy a hivatal vállaljon kezdeményező szerepet a hivatalos statisztikai szolgálatban.

A stratégiai munkaterv által meghatározott globális célokon túl is javítani kell, és megfelelő szinten – a kutatók bevonásával – minél nagyobb szakmai nyilvánossággal folytatni egy adott szakterületen érintett szervezetek közötti együttműködést. Közösén kell kialakítani az éves munkatervet ide értve a statisztikai indikátorok meghatározását, az adatforrások fejlesztését, használhatóságuk javítását. Erre a leghatékonyabb megoldás lehet egy megfelelően erős jogosultságokkal rendelkező **testület** létrehozása

Erre a szakmai irányítási formára jó példa lehet a németországi gyakorlat, amit jelen projekt keretében részletesen is vizsgáltunk. Ott egy szövetségi szintű miniszteri rangban lévő **kormánybiztos** koordinálja a migrációval, menekültüggyel és az integrációval kapcsolatos kérdéseket ide értve a statisztikát is. Az ő koordinálásával olyan szakértői testület határozza meg az indikátorok típusát és mennyiségét, ahol valamennyi ágazat képviselője jelen van.

A nemzetközi gyakorlatban az sem idegen a statisztikai hivataloktól, hogy munkájuk elvi megalapozását egy külső, többféle szakértelmet képviselő, operatív testület határozza meg. Így működik például a holland statisztikai hivatal is.²⁹

A jelenlegi gyakorlat szerint az okmányok kiállításához nélkülözhetetlen, legfontosabb személyi adatokon kívül, a többi adatot inkább csak azért kérik be, mert egy migrációs stratégia összeállítása esetén a folyamatok monitorozására ezek különös jelentőséggel bírnának, valamint bizonyos speciális helyzetekben, mint például járvány, bűntett stb. esetleg szükség lehet rájuk. Miután egy formális migrációs politika még nem született meg, és az emberek döntő többsége jogkövető, és más tekintetben sem igényel egyedi figyelmet, ezért ezeknek az adatoknak csak töredékét használják, és így az adatkezelés során sem kapnak megfelelő figyelmet, holott a statisztika rá van utalva az ezekből nyerhető információkra.

A technika fejlődése is hozzájárulhat ahhoz, hogy javuljon az adatok minősége, hiszen korszerűbb szoftverekkel gyorsabban lehet ellenőrzött adatokat rögzíteni a nyilvántartásban. Újra kellene tervezni az idegenrendészeti folyamat egészét úgy, hogy az a keletkező adatok minősége tekintetében eredményesebb és hatékonyabb legyen.

Ugyanakkor tudomásul kell venni a gazdasági válság és a szűkülő közigazgatás okozta forráshiányt is, és ezért sokkal inkább a rendelkezésre álló erőforrások hatékony kihasználására kell fordítani a figyelmet, és nem a költségek, illetve munkaerő növelését igénylő megoldásokra. Több energiát kellene fordítani arra, hogy az érintett szervezetek összefogással a migrációs információs rendszer **interszektorális korszerűsítéséhez** a szükséges (például EU-s) támogatást megtalálják.

²⁹<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/BBD8113D-7EE5-4BE4-8879-685253B31882/0/statlawen.pdf>

Szem előtt kell továbbá tartani, hogy a nyilvántartás adatai adatvédelmi szempontból fokozott védelmet igényelnek.

Mindezek alapján az alábbi teendők javasolhatók.

1. Meg kell vizsgálni az idegenrendészeti eljárást abból a szempontból, hogyan lehetne formálisan könnyebbé, ügyfélbaráttá tenni az engedélyek megszerzését a procedúra eredeti szándékának és hatásának megtartása mellett. Ide értve
 - az ügyintézéshez minél közelebb elérhető ingyenes vagy nagyon olcsó, államilag alapított jogsegélyszolgálat létrehozását azzal a céllal is, hogy mód legyen a nem állami adatközvetítői réteg és az abban rejlő érdekkonfliktusok részleges visszaszorítására; valamint
 - ugyanennek a szolgáltatásnak keretében a nyelvi problémákat is meg lehet oldani vagy legalábbis csökkenteni lehetne az idegenrendészeti eljárás feszültségét, ami mindenképp rontja a keletkező adatok minőségét
 - ezáltal az idegenrendészeti eljárás szelekciós hatása is csökkenne.
2. Az együttműködést az adatokat előállítók és felhasználók között
 - még hatékonyabbá kell tenni, és megfelelő közigazgatási szintre emelni. Meg kell találni ennek hivatalos formáját figyelembe véve a hazai statisztikai rendszer, valamint a migrációs ügyek irányítása adta kereteket;
 - fel kell használni arra, hogy az adatigény csak a legszükségesebbre csökkenjen. A statisztika segítséget nyújthat a hatóságnak az egyes adatok, mutatók módszertani, minőségi értékelésében különös tekintettel az adatok relevanciájára, és annak eldöntésében, hogy hogyan lehetne kevesebb, de pontosabb és hatékonyabban hasznosítható és politikai közösség számára fontos adatkört gyűjteni a szűken vett adminisztratív igények mellett.

3. Az információs rendszert tekintve

- szükség van egy **azonosító rendszer** használatára megfelelő adatvédelmi kontroll felügyelete alatt, amit a bevándorló a rendszerbe lépve kap meg, és viszi magával minden más külföldieket nyilvántartó rendszerbe így biztosítva a lehetőséget, hogy a statisztika akár személyazonosításra alkalmatlan módon is összekapcsolhassa a különböző forrásból eredő rekordokat;
- közös céloknak és igényeknek megfelelő nyilvántartást informatikailag úgy kell átalakítani, hogy a kulcsfontosságú adatok az eljárás egyetlen fázisában se maradhassanak ki, valamint, hogy
- az egy személyhez kapcsolható valamennyi adat évente legalább kétszer, illetve igény szerint teljes körben lekérdezhető legyen, hogy minél kevesebb becslésre, imputálásra legyen szükség a statisztikai feldolgozás során.

4. Fenntarthatóság

- Az adatkezeléssel megbízott munkatársakat, igényesen kidolgozott **oktatási segédanyag** felhasználásával rendszeresen tovább kell képezni, hogy a munkájukat a hatóság és a statisztika igényeinek megfelelően tudják végezni. Ennek kialakítására az integrációs alap megfelelő segítséget nyújthatna kiinduló lépésként.
- Össze kell gyűjteni a bevándorlók állampolgársága szempontjából leggyakoribb országok magyarországi feldolgozás, homogenizálása szempontjából lényeges adatait, és megfelelő formában az ügyintézők rendelkezésére bocsátani.

5. Meg kell keresni a felmerülő költségek forrását.

A fent körvonalazott fejlesztés – akárcsak részleteiben is – kizárólag akkor kivitelezhető, ha a kormányzat elfogadja a statisztika ilyen jellegű

együtműködését a hatóságokkal, és nemcsak támogatja, hanem egyúttal kikényszeríti is erre a szereplőket. Ezért csak ismételni tudjuk, hogy politikai szinten szükség van az integrációs irányelvek és érdekeltségek kialakítására, megvitatására. Ezt a folyamatot segítheti egy olyan, a nemzetközi tapasztalatokon alapuló integratív testület felállítása, amely a migrációs adatgyűjtés terén koordinálás és a közösségi, állami szempontok általános képviselését autonóm módon meg tudja oldani.

IV. A nemzetközi vándorlás statisztika reformja, fejlesztése

Jelen rész célja, hogy meghatározza azokat a feladatokat, amelyek a Központi Statisztikai Hivatal által összeállított nemzetközi vándorlási statisztika reformjához szükségesek. A fejlesztési feladatok azonosítása érdekében tématerületenként röviden leírja a rendelkezésre álló adatforrásokat, azok jellemzőit, minőségét, megfelelésüket, a vizsgált jelenség lefedettségét. Az általános cél teljesen egyértelmű: szükséges egy harmonizált integrált adatbázis megteremtése, amely a migránsok teljes körét lefedi és képes vándorlásuk irányának, céljának, időtartamának stb. nyomon követésére, valamint választ tud adni a migránsokkal kapcsolatos gazdasági, politikai, szociális kérdésekre is.

Előzmények

A bevezető rész elemzése alapján egyértelmű, hogy a migrációra vonatkozó uniós politikák és jogszabályok fejlődése előtérbe helyezte az átfogó és összehasonlítható európai statisztikák szükségességét. A vándorlási folyamatok és a migránsok állományát dokumentáló statisztikák megbízhatósága, egymással való összehasonlíthatósága iránti igény egyre inkább növekszik, sőt egyre komplexebb jelenségek, mint például az integráció mérése is előtérbe került.

Megbízható és adattartalmában teljesebb vándorlás statisztikára van szükség ahhoz, hogy számos területen, – oktatás, a munkaerő méretével és összetételével összefüggő kérdésekben, és az előregedő népességgel szembenező egészségügy-, és társadalombiztosítás területein – hathatós politikai és szakpolitikai döntések születhessenek a migrációval és harmadik országbeliek integrációjával összefüggésben.

Keret a nemzetközi vándorlás statisztikájának összeállításához

Amikor a vándorlási statisztikai rendszer reformjára teszünk javaslatot érdemes még egyszer felidézni az uniós elvárásokat: **Cél: a tagállamoknak megbízható, nemzetközileg összehasonlítható, a nemzetközi standardoknak megfelelő, aktuális migrációs statisztikákat kell előállítaniuk, hogy ezzel megkönnyítsék a hazai politikai döntéshozást és a nemzetközi összehasonlító elemzéseket.**

Ennek kapcsán megjegyezzük, hogy az így megfogalmazott és a bevezetőben már leírt adatszolgáltatási kötelezettségnek eleget teszünk leszámítva a kivándorlóknál (beleértve a harmadik országokból érkezetteket is) a következő tartózkodási hely adatát, amely hiány nemcsak Magyarországon, hanem általában az Unióban is komoly gondot jelent. Ennek beépítése mindenképp fontos lenne, de nehéz elgondolni azt a közvetlen formát, hogy ez miképpen valósulhat meg. Ennek megoldásait a következő módokon tudjuk elképzelni:

- a. Valamilyen formában érdekeltté tesszük a kivándorlót abban, hogy ezt az adatot lehetőség szerint adja meg.
- b. Javítjuk a nemzetközi együttműködést és a célország felől kapjuk meg ugyanezen adatokat. Ez azonban nehezen kivitelezhető és a határokon átnyúló személyazonosítás beláthatatlanul nehéz reform lenne. Ezen adatok kezelése is komoly kihívást jelentene a jelenlegi adatkezelők személyi és anyagi infrastruktúrája szempontjából.

Hazai adatforrások fejlődése

A forrásul szolgáló adatbázisok átalakítása és az adatok étvétele statisztikai szempontból értékelhető módon

Az ENSZ-ajánlásoknak és Európai Parlament és a Tanács 862/2007 EK rendeletének megfelelően a KSH különböző adminisztratív nyilvántartásokat használ a vándorlástatisztika előállításához. Ma Magyarországon a nemzetközi vándorlással összefüggő információk gyűjtése több forrásra épül, mivel nincs olyan egységes nyilvántartás, ami a külföldiek teljes körét lefedné. A nemzetközi vándorlás statisztika elsődleges hazai adatforrása a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) idegenrendészeti nyilvántartásai és a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) népesség-nyilvántartása.

A vándorlás alapjául szolgáló adminisztratív adatforrásoknak más és más az erőssége illetve a gyengesége. Mint azt fentebb már leírtuk az adatforrásokat ritkán tervezik annak figyelembe vételével, hogy a vándorlás előállítandó statisztikáinak információ értékét maximalizálják, és már maga az adatforrás kijelölése is pontatlanságot vihet a statisztikába. Az adminisztratív nyilvántartások nem statisztikai céllal készülnek és ez helyzet és interjú elemzésünk alapján önmagában is kihat az adatszolgáltatás minőségére. Az adminisztratív nyilvántartások statisztikai hasznosítását korlátozza, gyakran akadályozza, hogy a kitöltött kérelmeknek, engedélyeknek csak bizonyos bejegyzései kerülnek számítógépes rögzítésre, esetenként az adatokat nem szervezik adatállományba, így még a gyűjtött adatok körében sem adnak használható információt.

A KSH által jelenleg használt adminisztratív nyilvántartások

Azok közül az adminisztratív adatállományok közül, amik a nemzetközi vándorlás statisztikájához felhasználhatók (lásd melléklet) a KSH az alábbiak alapján készíti az indikátorokat.

- BÁH három idegenrendészeti nyilvántartása (II.1.2. és II.1.3. adatbázis)
- Személyiadat- és lakcímnyilvántartás (KEKKH, II.1.1. adatbázis)
- Külföldi munkavállalók regisztere (ÁFSZ³⁰, II.1.4. adatbázis)
- APEH-adatbázis (APEH-SZJA³¹ II.1.9. adatbázis)
- OEP-adatbázis (külföldiek egészségbiztosítási nyilvántartása) OEP-TAJ³² és BSZJ³³) (II.1. 7. adatbázis)

Miután a bevándorló egy bizonyos státusszal belépett az ország területére, státusza az itt tartózkodás idejétől és céljától függően megváltozik. A státusz követése fontos része a migrációs statisztikának, és mint azt a bevezetőben írtuk a nemzetközi elvárások is egyre erősebbek ebből a szempontból. A harmadik országbeli külföldi megjelenése az idegenrendészeti nyilvántartásokban a következő; először a vízum majd tartózkodási engedélyek, végén a letelepedési engedélyek nyilvántartásában jelenik meg. Ezeknek az adatgazdája a BÁH. Ezzel párhuzamosan, ha munkavégzési céllal érkezik, bekerül a munkavállalási engedélyek nyilvántartásába (ÁFSZ), valamint az országos egészségbiztosítási Pénztár TAJ nyilvántartásába is. A külföldi, ha magyar állampolgárságot szerez, bekerül a személyiadat- és lakcímnyilvántartásba (KEKKH). A külföldi személyi jövedelemadó fizetése esetén az APEH rendszerébe is megjelenik.

Fejlesztési javaslat: a külföldi nyomon követésének megoldása a fenti nyilvántartások összekapcsolásával. Szükséges lenne egy olyan azonosító bevezetésére, ami egyik nyilvántartásból átkerül a másikba. Mint láttuk a svédországi nemzetközi esettanulmány és az ott megszólaltatott szakértők is ilyen megoldást javasolnak. Ennek bevezetése azonban komoly adatvédelmi kérdéseket vet fel, mint azt helyzetelemző

³⁰ Állami Foglalkoztatási Szolgálat

³¹ Személyi Jövedelemadó

³² Országos Egészségbiztosítási Pénztár –Társadalombiztosítási azonosító Jel 1996.évi XX. törvény

³³ Bejelentett Személyek Jogviszony adatai

háttér tanulmányuk jelezte. Fontos ezért hangsúlyozni, hogy ez az azonosító nem kerülhet összefüggésbe szenzitív egészségi, etnikai hovatartozásbeli stb.) adatokkal (ennek elemzése ezen adatbázis alapján nem lehetséges és nem is kívánatos) és kezelését törvény kell, hogy szabályozza. Más oldalról viszont égetően fontos a strukturális integráció folyamatának elemzéséhez és ez más forrásból nehezen lenne követhető. Ennek átgondolása széles körű szakmai vitát igényel.

Hiányzó adatok és közvetlenül statisztikai célú adatlapok

Az idegenrendészeti és népesség nyilvántartásokból hiányzó adatokat a KSH saját adatgyűjtéssel próbálta korrigálni. E törekvés részeként 2002-ben bevezetésre került „a magyar állampolgárság megszerzése című kérdőív”. Az adatgyűjtés célja az, hogy a korábbinál részletesebb információt szolgáltatson a Magyarországon állampolgárságot szerzőkről, és ilyen módon kiegészítse a nemzetközi vándorlási statisztika hagyományos adatforrásait. Magyarország egyedi migrációs helyzetének bemutatásához fontos adalékul szolgálnak a honosítottak, a visszahonosítottak anyanyelvére, iskolázottságára, munkaerő-piaci helyzetére, családi hátterére, áttelepülésének okaira vonatkozó adatok. Ez szisztematikusan rendelkezésre álló adatforrás különösen értékesnek tűnik az integráció azon szintjének megállapításához, amelyet az állampolgárságot megkapók esetében megfigyelhetünk.

A másik ilyen jellegű kísérlet a 2003-ban bevezetett „Statisztikai adatlap a letelepedést kérő külföldi állampolgárokról”. Tartalmát tekintve kiegészítő adatokat tartalmaz a letelepedést kérő külföldiek foglalkozási viszonyairól, iskolai végzettségéről, gazdasági aktivitásukról, valamint életkörülményeikről. Ez az adatlap már sokkal kevésbé vált be, mint az állampolgárságot szerzők esetében kitöltött adatlap. Ennek okát többek között megtaláltuk az interjúk elemzésünkben, ahol, kiderült, hogy az adatszolgáltatás rendkívül elidegenedett formában és gyakran a személyes kontaktusok hiányában zajlik le.

Fejlesztési célként: így az lenne a javaslatunk, hogy

- a. vagy külön személyek foglalkozzanak ezzel az adatlappal, és ők képviseljék a politikai közösség statisztikai érdekeit,
- b. vagy az előbbi részben említett módon átképezzük a BÁH munkatársait, hogy ezt az adatlapot jobban tudjuk hasznosítani, és a rögzítés is megfelelő minőségű legyen.

Ezek az alternatívák különböző szempontok alapján mérlegelendők, és ennek átgondolása is része lehet a már javasolt és a későbbiekben bemutatott testület munkájának.

A jelenleg rendelkezésre álló adatok teljessége

Bevándorlás

Az adott évben belépők számát tekintve a demográfiai változókra (nem, kor, állampolgárság, családi állapot) vonatkozó adatok elegendők, de amint azt már fentebb is jeleztük **nincs adat az aktivitásra, iskolai végzettségre, szakképzettségre**, ami a strukturális integráció legalapvetőbb elemeit jelentené. Az állampolgárságnál az ismeretlenek aránya (0,4%) elenyésző, de előfordul. A foglalkoztatottságra vonatkozó adatok esetében viszont több mint fele ismeretlen a belépők esetében, az itt tartózkodóknál pedig ez az arány 36 százalék. A külföldi előző országban volt foglalkozásáról van csak információ, a magyarországi munkájáról nincs adat. További gondot okoz, hogy a belépés idejére vonatkozó adat kötelezően kitöltendő, de sokszor ez a mező üres. (Jelenleg közel 15% az ismeretlenek aránya.) Ilyenkor más nyilvántartásokból (vízum állomány, ügyindítás ideje) kell pótolni, becsülni a hiányzó adatokat. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. II. törvény viszont megszüntette az állományok összekapcsolásának lehetőségét.

Fejlesztési javaslat:

- a. törvényi módosítás a 2007 II. törvény adatvédelmi rendelkezéseit illetően az adatvédelem fentebb már tárgyalt szempontjai alapján.

- b. az adatok rögzítésének javítása az BÁH alkalmazottainak átképzésével és a statisztikai szempontok egyértelművé tételével.

Külföldi állampolgárok kivándorlása

A kivándorló külföldi állampolgárokra vonatkozó adatok hiányosak. A kivándorlók közé nem csak az országot elhagyót számítjuk, hanem azt is, akinek lejárt az engedélye, és új engedélyt nem kért, valamint akinek az engedélyét visszavonás miatt érvénytelenítették. A kivándorlás mérése minden tagországban gondot jelent. A statisztikai megfigyelést segítheti az ún. tükörstatisztika. Ebben az esetben a befogadó ország tartja nyilván a hozzá bevándorló külföldi állampolgárokra vonatkozó információkat és bocsátja rendelkezésére a küldő ország számára. A kivándorlók adatainak javítására Eurostat által ajánlott legjobb megoldás az aggregált és az egyéni adatok cseréje a tagországok között, amelyet kevés országban alkalmaznak. Az északi államokban már jól bevált az a rendszer, hogy jelentik egymás hivatalainak a migránsok előző tartózkodási helyét, így kiküszöbölhető, hogy ugyanaz a személy egyszerre két ország nyilvántartásában is szerepeljen.

Magyarországon tartózkodó külföldiek

Ide azok a külföldiek tartoznak, akik adott évben érvényes tartózkodási, bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkeznek. Ezek az engedélyek három idegenrendészeti nyilvántartásban találhatóak meg. Az APEH-SZJA állomány 2007-ig összekapcsolható volt a tartózkodási engedéllyel rendelkezők nyilvántartásával, ami az integrációs elemzés szempontjából kiemelten fontos lehet, hiszen jövedelmi adatok és migrációs státusz összekapcsolódását tette lehetővé. Ez a lehetőség azonban a 2007/II. törvény értelmében megszűnt. Az APEH állományban lévő külföldiek száma fele az itt élő külföldieknek. Az OEP-TAJ nyilvántartása nem kapcsolható össze egyik nyilvántartással sem, mivel a KSH csak táblázatokat vesz át és nem az alapadatokat tartalmazó állományt. A itt tartózkodókat tekintve a demográfiai változókra (nem,

kor, állampolgárság, családi állapot) vonatkozó adatok elegendőek, de itt sincs adat az aktivitásra, iskolai végzettségre, szakképzettségre.

Magyar állampolgárság megszerzése

Három adatforrás áll rendelkezésre, amelyek lényegében széles körű információt szolgáltatnak az új magyar állampolgárokról. Rendelkezésre állnak a demográfiai változók a népesség nyilvántartásból. Az iskolai végzettségre, foglalkozásra, az állampolgárság megszerzésének okára, valamint a gyermekek számára vonatkozó adatok viszont KSH fent említett saját adatgyűjtéséből állnak rendelkezésre. Az új magyar állampolgárok esetében a jelenlegi foglalkozásáról is van információ.

Megoldandó feladatok és a fejlesztési javaslatok összefoglalása és stratégia kialakítása

Egy integrált, harmonizált migrációs adatrendszer kialakítása, az alábbiak figyelembevételével:

- Konzisztens: definíciók, nomenklatúrák azonosak vagy egymásnak megfeleltethetők legyenek.
- Az adatforrások tartalma közötti összefüggések egyértelműek: kikre terjed ki, hol vannak átfedések, hiányosságok, időrendiség.
- Egységes módszertan: az egyes adatforrások hogyan járulnak hozzá a lefedettséghez, pontosabb becsléshez.
- A célul kitűzött indikátorrendszer egyes elemeire a konszenzuson alapuló módszertan szerint egyértelmű adat, illetve becslés áll rendelkezésre minden felhasználó számára.
- Minden adatgyűjtő intézmény legyen felelős a saját adminisztratív adatállománya minőségéért statisztikai szempontból is.

Az integrált, harmonizált migrációs statisztikai rendszer megvalósítása során az alábbi alapelveket kell követni:

- Az adatrendszerből származó adatok elégítsék ki mind a hazai, mind pedig a nemzetközi statisztikai igényeket, alkalmasak legyenek az egyes ágazati migrációs politikák megalapozására.
- A gyakorlati fejlesztés során a fokozatosság elve érvényesüljön:
 1. Első lépésként a jelenleg rendelkezésre álló (meglévő) adatforrások maximális kihasználását kell megcélózni az egyes nyilvántartások tartalmának és a jelenlegi törvényi környezetnek a megváltoztatása nélkül. A nemzetközi és hazai adatszolgáltatáshoz nélkülözhetetlen adatok ne maradhassanak ki a nyilvántartásokból.
 2. Második lépésként tisztázni kell, hogy az így kialakított rendszerben hiányzó adatok, információk hogyan pótolhatók, és esetenként mi a leghatékonyabb megoldás. Ezek lehetnek:
 - egy-egy újabb adat beépítése a meglévő nyilvántartások valamelyikébe,
 - adatforrások elemi szintű összekapcsolása azonosítók segítségével,
 - rendszeres kérdőíves statisztikai felmérés a lakosság meghatározott körében az integráció indikátorainak szélesebb körére vonatkozóan, illetve azokban az esetekben, ahol kifejezetten a feldolgozott adatbázisok új érzékenyebb adatokkal való feltöltése nem indokolt és céllentétes eszközként működne.
- A tartalmi fejlesztéssel párhuzamosan ki kell alakítani az adatminőség javításának módszereit az adatgazda tárcáknál, intézményeknél.

A legcélravezetőbb, leghatékonyabb fejlesztési magatartás, ha a hiányos területek fejlesztését munkacsoportok keretében végezzük, bevonva

mindazokat, akik valamilyen értelemben kötelezettségekkel rendelkeznek az adott témakörben.

A rendelkezésre álló hazai adatok pontosítása, a hasznosításukkal elérhető jobb információ érdekében kétféle megközelítés lehetséges:

1. Olyan államigazgatási szabályok kialakítása, amely nagyobb arányban kényszeríti ki a jogkövető magatartást. Ez azt jelentené, hogy a kivándorló állampolgár csak akkor kapja meg a célországban kötetlen egészségbiztosításhoz az engedélyt, ha a régi lakcíméről kijelentkezett. Hasonló szabályozás képzelhető el az adózás területén is.
2. Statisztikai szempontból meggondolandó, hogy a pontosabb adatok érdekében érdemes lenne bizonyos adatforrások személyi szintű összekapcsolásából származtatni a becsléseket (például OEP, nyugdíj, népesség-nyilvántartás, APEH).
3. Külön is hangsúlyoznánk a fent elemzett adatbázisokon túl az oktatási adatbázis fejlesztését is abból a szempontból, hogy az tartalmazzon az oktatott gyermekek nyelvi képességeire és etnikai hátterére vonatkozó adatokat.

További következtetések

- A nemzetközi migráció sajátossága, hogy olyan eseményeket vizsgál, amit egy időben két országban is rögzíteni kellene, hiszen „A” ország kivándorlója egyben „B” ország bevándorlója. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ugyanarról a migrációs áramlásról - a kibocsátó és a fogadó ország statisztikái között - jelentős az eltérés. Ezért fontos az információk országok közötti folyamatos cseréje és az adatok összehasonlíthatóságának növelése. Az adatforrások és az adatfeldolgozások különbözősége miatt kiemelt szerep jut a tagországok statisztikai hivatalai közötti migrációs statisztika harmonizálásának.

- Az Unióban próbálkozások vannak arra, hogy hogyan lehet a kivándorlási statisztikai adatokat a bevándorlási adatok alapján javítani.
- 2008-ban az Unióban kezdeményezés történt egy közös „migrációs ház” létrehozására.
- Egyértelmű annak fontossága, hogy azonos tartalmú migrációról szóló információk álljanak a felhasználók – az illetékes tárcák más kormányzati és civil szervezetek – rendelkezésére. Az egységes és egyértelmű fogalom-meghatározás kulcsfontosságú, mind az adatszolgáltatók, mind a felhasználók részére. Ennek elérése érdekében a jövőben, az egyes tárcák adatgyűjtése közötti összhang biztosítására a jövőben a korábbinál nagyobb figyelmet kell fordítani. A nemzetközi tapasztalatok alapján a KSH-nak vagy egy statisztikai célú testületnek (amelyre javaslatot teszünk) integráló szerepet kell betölteni a nemzetközi vándorlásra vonatkozó információk tekintetében.
- Az adminisztratív adatforrások bőségesen rendelkezésre állnak, és mindegyik adatgyűjtés számos olyan információt is tartalmaz, melynek összekapcsolásával a jelenleginél komplexebb és minőségileg jobb statisztika alakítható ki. Ennek feltétele az intézmények jobb együttműködése azon adatok statisztikai hozzáféréseinek biztosítása, melyek a szűken vett adminisztratív eljárásban nem szükségesek, ám rendelkezésre állnak és természetesen az adatok technikai és jogi összekapcsolásának lehetővé tétele biztosítja statisztikai felhasználásukat.
- Elengedhetetlen a különböző, migrációval foglalkozó intézmények közötti koordináció és a szükséges anyagi, tárgyi feltételek folyamatos biztosítása.
- A fent leírtak elsősorban a harmadik országbeli külföldiekre vonatkozó statisztikai rendszer fejlesztéséről szólnak, de

természetesen a szabad mozgással rendelkező külföldiek statisztikája is tartalmaz hiányosságokat.

V. Javaslat a népszámlálási adatgyűjtés fejlesztésére a bevándorlási és integrációs statisztika reformja szempontjából

A népszámlálás előnyei és hátránya

A 2001. évi népszámlálás a magyar állampolgárok mellett az ország területén három hónapnál hosszabb ideig tartózkodó külföldi állampolgárokra, hontalan személyekre, valamint a menekültekre is kiterjedt. Új adatot jelentett, hogy a születéskori lakóhely mellett az állampolgárságot is regisztrálták, erre vonatkozó kérdést ugyanis utoljára az 1960. évi népszámlálás tett fel. A születési hely és az állampolgárság rögzítése által a 2001. évi népszámlálás a Magyarországon élő *külföldi születésű, illetve külföldi állampolgárságú* népesség teljes körű keresztmetszeti adatbázisát jelenti.³⁴

A népszámlálási adatok az alapvető demográfiai jellemzők (nem, kor, családi állapot, gyermekszám) mellett az iskolázottság, valamint a gazdasági aktivitás és foglalkozás részletes vizsgálatára is lehetőséget nyújtanak, továbbá a nemzetiségre, anyanyelvre, nyelvi és kulturális kötődésre, valamint idegen nyelvismeretre³⁵ vonatkozó információkat is tartalmaznak. Ugyanakkor a lakáskérdőívek alapján a külföldi állampolgárok lakáshelyzete és lakáskörülményei is olyan részletességgel feltárhatóak, mint amilyent egyetlen más meglévő adatforrás sem tesz lehetővé.

Mindezt figyelembe véve a népszámlálási adatok egyedülálló jelentőséggel bírnak a bevándorlók beilleszkedésének vizsgálata szempontjából: mind a

³⁴ Külföldi születési hely abban az esetben is szerepelhet, amikor az anya a szülés idején éppen külföldön tartózkodott (hivatalos vagy magánúton) – ezt a lehetőséget nem lehet kizárni. Ez azonban feltehetően az esetek csekély hányadában fordult elő.

³⁵ A nem magyar anyanyelvűek számára a magyar nyelv is idegen nyelvet jelent, tehát a nem magyar anyanyelvű bevándorlók nyelvi integrációja is feltárul.

strukturális, mind a kulturális integráció több indikátora is kinyerhető az adatbázisból. Ez azért különösen fontos, mert a bevándorlók e jellemzőiről teljes körű adatok egyébként nem állnak rendelkezésünkre, csak néhány szűkebb körű, bizonyos célcsoportokra fókuszáló adatfelvétel tartalmaz erre vonatkozó információkat. A másik nagy előnye a népszámlálási adatoknak, hogy lehetővé teszi a bevándorlók integrációs mutatói összehasonlítását a fogadó népesség hasonló – és azonos módon feltárt – jellemzőivel.

A népszámlálás ezen előnyei mellett ugyanakkor van egy olyan *hátránya*, amely a jelenlegi szabályozás mellett nem kiküszöbölhető: mivel a népszámlálási adatok csak tízévente frissülnek, nem alkalmasak a külföldi népesség összetételében, helyzetében végbemenő rövidtávú változások feltárására, csupán a nagyobb léptékű változások megragadását teszi lehetővé.

Mielőtt a népszámlálásnak az integrációs vizsgálatok szempontjából történő felhasználhatósága tekintetében további kritikai észrevételeket fogalmaznánk meg, röviden áttekintjük e forrás alapján a Magyarországon élő harmadik országbeli állampolgárok csoportjának létszámát és származási ország szerinti összetételét, majd részletesen bemutatjuk az adatbázisból rendelkezésünkre álló integrációs mutatókat.

Bár a népszámlálási adatok a 2001-es állapotot tükrözik (amikor még Magyarország sem volt EU-tag), a „harmadik országbeli” címkét a jelenlegi szabályozás szerint alkalmazzuk, tehát azokra az országban élő külföldiekre, akik nem az EGT tagállamok (azaz nem az Európai Unió tagállamainak valamelyike, illetve nem Izland, Norvégia vagy Liechtenstein) és nem Svájc állampolgárai.

A népszámlálásban megjelenő harmadik országból érkezett migráns népesség

A népszámlálási adatok alapján 2001-ben az ország 10 millió 198 ezer fős lakónépességének 1,1%-a, azaz 110 ezer 600 fő volt valamely más ország állampolgára, ebből 17 593 fő magyar állampolgársággal is rendelkező kettős állampolgár.³⁶ A népszámlálás tehát közel azonos nagyságú külföldi állampolgárságú népességet tárt fel Magyarországon, mint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2001. január 1-re kimutatott külföldi állománya (amely szintén 110 ezer fős volt az adatrevízió után).

A külföldi állampolgárok közel háromszorosát tette ki a külföldi születésű népesség száma (mintegy 293 ezer fő), ami a lakónépesség 2,9%-át jelentette. A külföldi születésű és a külföldi állampolgársággal (is) rendelkező népesség közötti különbség (mintegy 182 ezer fő) nagyobb részét azok a bevándorlók jelentik, akik időközben megszerezték a magyar állampolgárságot.³⁷ Ugyanakkor itt szerepelnek azok az idősebb személyek is, akik nem bevándorlók, csupán a régi Magyarország azon területein születtek, amelyek később a határmódosítások következtében a szomszédos országokhoz kerültek.

A külföldi állampolgársággal (is) rendelkező népesség közel 60%-a négy szomszédos ország állampolgára volt: 36%-uk román, egytizedük ukrán, további egytizedük jugoszláv (szerbiai és montenegrói) és 4%-uk szlovák állampolgár. A jelenlegi szabályozást figyelembe véve, összességében 41%-uk volt harmadik ország állampolgára. A külföldön született népességen belül a szomszédos országokban születettek aránya

³⁶ A népszámlálás során a kettős állampolgárságú személyek közül csak azok kerültek elszámolásra, akiknek egyik állampolgársága magyar volt. A többi kettős állampolgárnak választania kellett egyiket az állampolgárságai közül.

³⁷ 1993 és 2000 között mintegy 68 ezer fő, 2001 és 2007 között pedig további 47 ezer fő kapott magyar állampolgárságot.

jelentősebb (79%), és mindössze 28%-ot tesz ki a harmadik országban születettek aránya. (1. táblázat)

1. táblázat. A harmadik országbeliek száma és aránya a külföldi állampolgárságú és a külföldi születésű népesség körében, 2001

<i>A népszámlálásban megjelenő külföldi népesség</i>	<i>fő</i>	<i>%</i>
Külföldi állampolgár	110 598	100,0
ebből: harmadik országbeli	45 126	40,8
Külföldön született	292 740	100,0
ebből: harmadik országban	82 190	28,1

A harmadik országbeli külföldi állampolgárok származási országát tekintve, látható, hogy többségük európai országból érkezett, és ezen belül a két legfőbb kibocsátó ország Ukrajna és Jugoszlávia (Szerbia és Montenegró együtt) (2. táblázat). Ugyanakkor nem elhanyagolható az Ázsiából – és ezen belül elsősorban Kínából –, valamint az Egyesült Államokból érkezettek száma sem.

A 2001-es népszámlálási adatok szerint a Magyarországon élő harmadik országbeli állampolgárok közel fele (48%) magyar nemzetiségű volt, ugyanakkor a nemzetiségre vonatkozó kérdést a megkérdezettek egynegyede nem kívánta megválaszolni (20%) vagy a "nem tudom" válaszlehetőséggel élt (5%). Az érvényes válaszokat tekintve összességében 64% volt a magyar nemzetiségűek aránya, és az átlagosnál nagyobb volt az ausztrál (93%), a kanadai (86%), a jugoszláv (86%), az ukrán (80%), valamint az amerikai (74%) állampolgárok körében. Látható tehát, hogy nem csupán a szomszédos országokból, de a távoli földrészekről érkezettek körében is többségben vannak a magyar nemzetiségű bevándorlók, akik feltehetően visszatelepülők vagy korábbi magyar kivándorlók leszármazottai.

A harmadik országbeli külföldi állampolgárok mindössze 14%-a rendelkezett magyar állampolgársággal is. Jelentős volt viszont a kettős

állampolgárok aránya az Ausztráliából (76%), a Kanadából (69%), az Egyesült Államokból (51%) és az Izraelből (32%) származók körében.

2. táblázat. A harmadik országbeli külföldi állampolgárok száma és megoszlása származási ország szerint, 2001

<i>Állampolgárság szerinti származási ország</i>	<i>fő</i>	<i>%</i>
Európa	26 363	58,4
ebből:		
Ukrajna	10 536	23,3
Jugoszlávia	10 248	22,7
Oroszország	2 846	6,3
Horvátország	1 450	3,2
Törökország	560	1,2
egyéb európai	723	1,6
Ázsia	11 432	25,3
ebből:		
Kína	4 191	9,3
Vietnám	1 989	4,4
Izrael	759	1,7
Mongólia	694	1,5
Szíria	603	1,3
Afganisztán	522	1,2
egyéb ázsiai	2 674	5,9
Amerika	5 032	11,2
ebből:		
USA	3 235	7,2
Kanada	1 092	2,4
egyéb amerikai	705	1,6
Afrika	1 670	3,7
Ausztrália	576	1,3
Egyéb	53	0,1
Összesen	45 126	100,0

A népszámlálás hasznosíthatósága a bevándorlók integrációjának vizsgálatára szempontjából

A 2001. évi népszámlálás alapján a bevándorlók integrációjának következő dimenziói vizsgálhatók:

1. Strukturális integráció, ezen belül

- gazdasági, illetve munkaerő-piaci integráció
- oktatási rendszerbe történő integráció
- lakáshelyzet, lakáskörülmények

2. Kulturális integráció, ezen belül
 - a nyelvismeret, illetve nyelvhasználat
 - kulturális kötődés
3. Társadalmi integráció (csak érintőlegesen)
4. A demográfiai magatartásban tükröződő integráció

A diszkrimináció dimenziója a népszámlálásban nehezen érvényesíthető. Ebből a szempontból nehezen bővíthető a népszámlálási kérdőív. Tekintsük át részletesen milyen mutatók alapján vizsgálhatók az egyes dimenziók.

Gazdasági, illetve munkaerő-piaci integráció

A külföldi állampolgárok gazdasági, illetve munkaerő-piaci integrációjának feltárásához a népszámlálás adatokban nagyon gazdag. Ezekből elsősorban az alábbiak hasznosíthatók:

- a megélhetés forrása

Azok esetében, akik dolgoznak:

- foglalkozás (munkakör megnevezése, jellemző tevékenység)
- van-e beosztottja
- szokásos heti munkaideje
- foglalkozási forma (viszony)
- munkavállalás ágazata
- munkavállalás helye
- az elmúlt év során végzett-e alkalmi munkát, idegymunkát, dolgozott-e segítő családtagként

Azok esetében, akik nem dolgoznak:

- munkakeresésre vonatkozó információk (keres-e munkát, mikor tudna munkába állni, mióta keres munkát)
- az utolsó foglalkozásra vonatkozó információk:
- az utolsó foglalkozás megszűnésének időpontja
- az utolsó foglalkozás (munkakör megnevezése, jellemző tevékenység)

- az utolsó foglalkozási forma (viszony)

A munkaerő-piaci, illetve gazdasági integráció szempontjából további indikátorok képezhetők a fentiek alapján, mint például *aktivitási arány, foglalkoztatottsági ráta, munkanélküliségi ráta*. Továbbá mindezek az indikátorok vizsgálhatók egyrészt a fogadó társadalommal való összehasonlításban, másrészt a külföldi állampolgárok munkaerő-piaci szempontból releváns jellemzőihez (nem, korcsoport, iskolai végzettség szerinti összetétel) viszonyítva. Ugyanakkor az adatok gazdagsága ellenére fontos – például a jövedelemre, szegénységi mutatókra vonatkozó – információk hiányoznak. Ennek ismerete ugyanis lehetővé tenné, hogy a külföldiek és a fogadó népesség körében összehasonlítható legyen például az azonos foglalkozási státuszban lévők jövedelmi helyzete vagy a szegénységi ráták, amelyek fontos integrációs mutató.

Oktatási rendszerbe történő integráció

A külföldiek oktatási rendszerbe történő integrációja a népszámlálás alapján a következő mutatókkal vizsgálható:

- iskolázottság, szakmai végzettség
- a befejezett gimnáziumi, szakközépiskolai, más középiskolai, főiskolai, illetve egyetemi végzettség esetén: az oklevél megszerzésének éve
- jár-e a felsorolt (az általános iskolától az egyetemi továbbképzésig terjedő) iskolatípusok közül valamelyikbe

Az oktatási és képzési rendszerbe történő beilleszkedés különösen a gyermekként érkezett bevándorlók, illetve a második generáció esetében fontos indikátora a strukturális integrációnak. Az oklevél megszerzésének éve alapján részben következtetni lehet arra, hogy az adott végzettség megszerzése a Magyarországra érkezés után vagy korábban történt (de ez csak közelítő becslés).

Az iskolai rendszerben résztvevők alapján arról is tájékozódhatunk, hogy a bevándorlók (illetve gyermekeik) – a fogadó népességgel összehasonlítva – *milyen arányban jelennek meg a különböző oktatási szinteken*, illetve a befejezett végzettség alapján arról, hogy *milyen arányban fejezik be az egyes szinteket*. Az iskolai végzettség, valamint a különböző szakképzettségek nagymértékben meghatározzák az integráció egyéb dimenzióit is, ezért fontos, hogy a bevándorlóknak lehetőségük legyen iskolai tanulmányaik folytatására, illetve a különböző szakképzettségek megszerzésére.

Lakáshelyzet, lakáskörülmények

A külföldi állampolgárok lakáshelyzetére vonatkozóan a népszámlálás adatbázisából a következő mutatók használhatók fel:

- az épület környezetének jellege (városias beépítésű, lakótelep, családi házas stb.)
- az épület típusa
- az épület építésének éve
- az épület külső falzatának anyaga (tégla, beton stb.)
- a lakáshasználat jogcíme (tulajdonos, bérlő stb.)
- a helyiségek száma
- a lakás alapterülete
- vízzel, meleg vízzel, vízöblítéses WC-vel, valamint gázzal való ellátottság
- a fűtés módja, típusa
- szennyvízelvezetés módja

Mindezek a mutatók alkalmasak arra, hogy a külföldi állampolgárok lakáshelyzetét és lakáskörülményeit – mint a strukturális integrációjuk fontos jelzőszámait – alaposan, kellő részletességgel feltárjuk. Ugyanakkor az összeírás címe alapján az egyes migráns csoportok adott településen belüli esetleges *szegregációja* is vizsgálható.

Kulturális integráció

A népszámlálásban több olyan kérdés is szerepelt, amelyek alapján az országban élő külföldiek nyelvi-kulturális kötődései, nyelvhasználata vizsgálható. Ezek alapján a következő mutatók képezhetők:

- a magyar nyelv ismerete (beszéli-e a magyar nyelvet) – a nem magyar anyanyelvű bevándorlók körében releváns mutató
- valamely nemzetiség kulturális értékeihez, hagyományaihoz való kötődés (amelyhez szabadon is be lehet írni az adott nemzetiséget, ha a felsoroltak közt nem szerepel)
- a családi, baráti közösségben általában használt nyelv

A felsorolt mutatók átfogó képet nyújtanak a külföldiek nyelvi-kulturális integrációjáról, ugyanis mind a kulturális értékekhez, hagyományokhoz való kötődést, mind a családi, baráti közösségben használt nyelvet illetően megengedték a több (maximum három) válasz lehetőségét.

A nyelvi-kulturális integráció – mint az integrációs modell leírása során utaltunk rá – a fogadó társadalom nyelvének elsajátítását, a kulturális értékeihez, szokásaihoz való alkalmazkodást jelenti, de nem (feltétlenül) jár együtt a bevándorlók saját kulturális identitásának, hagyományainak feladásával. A nyelvi-kulturális integráció megkönnyítheti a strukturális (például munkaerő-piaci) integrációt, ugyanakkor előfordulhat, hogy az előbbi az utóbbi sikeressége révén valósul meg. A nyelvi-kulturális integráció – és főképp a nyelvi, kommunikációs kompetenciák kialakulása – a társadalmi integráció előfeltételét is jelentheti. Külön jelezzük, hogy a migrációs adatszolgáltatás minőségét is nagymértékben megszabja, hogy miképpen alakul a bevándorlók nyelvi kompetenciája.

Társadalmi integráció

A népszámlálás egyetlen kérdést tartalmaz – a családi, baráti közösségben általában használt nyelvre vonatkozót – amely alapján

részben következtetni lehet arra, hogy a családi, baráti kapcsolatok révén milyen mértékben kötődnek a bevándorlók a fogadó társadalomhoz. Ez a mutató szintén szerepel az általunk javasolt integrációs modellben.

A demográfiai magatartásban tükröződő integráció

Az integrációs dimenziók között nem vázoltuk külön egységként (csak egyes pontok szintjén), de mind nagyobb igény van a bevándorlók demográfiai magatartásának elemzésére is. Így például a Svéd elnökségi javaslatban szerepel a bevándorlók várható élettartamának az indikátora is, amelynek számítása csak a népszámlálás és a népmozgalmi adatok összekapcsolása révén lenne lehetséges. A kérdés módszertani szempontból még igen sok megoldandó feladatot tartalmaz.

A bevándorlók – és különösen a harmadik országbeliek – gyakran olyan kibocsátó társadalmakból érkeznek, amelyekben a különböző demográfiai mutatók (például a házasságkötési életkor, élettársi kapcsolatok elterjedése, termékenység, gyermekvállalási életkor stb.) jelentősen eltérőek az európai (jelen esetben magyarországi) tendenciáktól. Ez esetben a bevándorlók fogadó társadalomba való integrációjának indikátora lehet az is, hogy hosszabb távon hogyan alakul a demográfiai magatartásuk a fogadó népességhez viszonyítva.

Ebből a szempontból a népszámlálás lehetővé teszi, hogy a külföldi állampolgárok körében az alábbiakat vizsgáljuk (a magyarországi népességgel való összehasonlításban):

- családi állapot, illetve a házasok aránya a különböző életkort betöltöttek körében
- házasságkötési életkor
- az élettársi kapcsolat elterjedtsége
- gyermekvállalási életkor
- gyermekszám

Valamennyi mutató külön vizsgálandó nemek és kohorszok, illetve külön az egyes női és férfi kohorszok szerint.

A népszámlálás, mint adatforrás értékelése és javaslat a kiegészítésére

A 2001. évi népszámlálás adatbázisa, mint a felsoroltak alapján látható, számos olyan adatot tartalmaz, amelyek lehetővé teszik, hogy a Magyarországon élő külföldiek integrációjának különböző aspektusait vizsgáljuk. Az adatforrás nagy előnye, hogy a külföldi népesség teljes körű adatbázisát jelenti, amely – mint utaltunk rá – megfelel az adminisztratív adatforrás által kimutatott külföldi népességállomány nagyságának (mintegy 110 ezer fő 2001-ben).

Az adatok gazdagsága ellenére azonban mindenképpen fel kell hívnunk a figyelmet néhány olyan hiányosságra, amely a különböző háttérű bevándorlók integrációjának értékelését megnehezíti.

Az egyik a *magyarországi tartózkodás kezdetének* hiányos ismerete. A bevándorlók integrációjának mértékét alapvetően meghatározza a fogadó országban eltöltött idő. Ez az adat azonban csak akkor bányászható ki a népszámlálás adatbázisából – ismerve, hogy a megkérdezett mióta tartózkodik ténylegesen a jelenlegi lakóhelyén –, ha a jelenlegit megelőző lakóhelye külföldön volt. Ez mind a teljes külföldi népesség, mind a harmadik országból érkezett külföldiek esetében 56%-nál fordult elő, ami azt jelenti, hogy csupán ekkora hányaduknál ismert a Magyarországon tartózkodás kezdetének időpontja (év, hónap). Ezt a hiányosságot a 2011-es népszámlálás megszünteti, ugyanis a tervezett kérdőív már tartalmaz arra vonatkozó kérdést, hogy a megkérdezett – amennyiben élt valaha legalább egy évig külföldön – „mikor költözött ténylegesen Magyarországra”.

A másik ugyancsak fontos mutató, amelynek ismeretét nem teszi lehetővé a népszámlálás: a *magyar állampolgárság megszerzésének éve* azokban az esetekben, amikor a megkérdezett nem a születése óta magyar állampolgár. Az állampolgárság megszerzése fontos lépcsőfok az integrációs folyamat során, hiszen – mint a politikai integráció kapcsán az indikátorok kidolgozásánál említettük – vele együtt számos egyéb jogosultságot is szereznek a bevándorlók, ami azt jelenti, hogy számos egyéb vonatkozásban is megkönnyíti az integrációs folyamatot.

A harmadik hiányolt adat, ami az integrációs mutatók értékeléséhez fontos lenne – különösen a harmadik országból érkezett külföldiek esetében – az adatfelvételkor jellemző *jogi státusz és megszerzésének ideje*. A külföldiek magyarországi tartózkodásának különféle jogcímei ugyanis meglehetősen eltérő integrációs lehetőségeket biztosítanak, amelynek figyelembevétele az integrációs folyamat elemzése során mindenképpen szükséges.

Mindezek az információk, amelyek révén az integrációs folyamat időbelisége megragadható, azért különösen fontosak, mert a bevándorlók integrációjáról kapott képünk nagymértékben függ attól, hogy a folyamat mely szakaszában történik a különböző indikátorok mérése. Egy tartózkodási engedéllyel rendelkező, vagy egy több éve állampolgárságot kapott bevándorló integrációs esélyei nagyon különbözőek még akkor is, ha ugyanolyan háttérrel rendelkeznek, vagy ugyanannyi idő telt el az érkezésük óta.

A fentiek mellett továbbá fontos azt is szem előtt tartani, hogy a népszámlálási adatokból nem azonosítható be a második generáció, tehát azok, akik Magyarországon születtek és magyar állampolgárok, de a szüleik bevándorlók. Holott az ő esetükben – mint számos nyugat-európai ország példájából tudjuk – az integráció kérdése ugyancsak releváns

társadalompolitikai kérdés. Ez a hiányosság a *szülők születési helyének*, illetve *előző állampolgárságának* megkérdezésével pótolható lenne.

Fontos hangsúlyozni, hogy az elemzésben a 2001-es népszámlálás kérdőívének elemei alapján értékeltük a forrást. Összességében a népszámlálás természetesen nem a bevándorlók integrációjának vizsgálatát szolgálja, ezért ez egyes integrációs dimenziók kiegészítésére nem is próbálunk javaslatot tenni, hiszen ez túlmutatna a népszámlálás lehetséges keretein. Ugyanakkor figyelembe véve azokat a lehetőségeket, amelyeket az egyébként gazdag adatbázis biztosít, *érdemesnek tartjuk és javasoljuk* a fentiekben felsorolt négy elem beépítését a kérdőívbe. Ezek révén az integrációs mutatók elemzésének sokkal gazdagabb megvilágítása és árnyaltabb értelmezés válna lehetővé. A népszámlálás javítása már csak abból a szempontból is fontos, hogy amíg nem kerül sor az általunk javasolt kérdőíves adatfelvételre, addig ez az egyetlen forrás, amely komplexebb mutatók (kulturális, etnikai és nyelvi indikátorok) előállítását lehetővé teszi.

VI. A harmadik országból érkezett bevándorlók körében végzendő kérdőíves vizsgálat koncepciója és témakörei

Az adatfelvétel indokoltsága

A harmadik országból érkezett, és Magyarországon három hónapnál hosszabb ideig tartózkodó bevándorlók integrációjának vizsgálatát a meglévő – főként adminisztratív céllal gyűjtött – adatok, bár éves szinten, de meglehetősen szűk metszetben teszik lehetővé. A legalapvetőbb integrációs mutatók – mint a foglalkoztatottság, lakáshelyzet vagy a magyar nyelvismeret – csak töredékesen, vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre. (A fenti javaslataink egy része ezen a helyzeten próbál valamennyit segíteni.) Ugyanakkor a meglévő adatok időbeli összehasonlítása is nehézségekbe ütközik, főképp az azonosítók hiányában, ami megakadályozza az egymást követő migráns kohorszok körében, vagy egy adott kohorszon belül végbemenő változások feltárását.

A *Népszámlálás* – mint az integrációs mutatók szempontjából leggazdagabb statisztikai adatbázis – hiányosságai ellenére is az integráció számos dimenziójának vizsgálatára nyújt lehetőséget, és mindezt a teljes körű migráns népességre vonatkozóan. További előnye, hogy a születési hely rögzítése révén lehetővé teszi, hogy a magyar állampolgárság megszerzését követően is kiszűrhető és ezáltal vizsgálható legyen a bevándorlói háttérrel rendelkező népesség. Ugyanakkor a 10 évente sorra kerülő összeírások következtében csak a nagyobb léptékű változások megragadását teszi lehetővé, és nem alkalmas a külföldi népesség összetételében, helyzetében végbemenő rövidtávú változások feltárására.

A másik fontos adatforrás, amely a bevándorlók integrációjának legalapvetőbb dimenziójáról – a munkaerő-piaci helyzetükről, foglalkoztatottságukról – tartalmaz meglehetősen részletes (jövedelemre, munkanélküliségre, munkakeresésre is kiterjedő) adatokat, az a *Munkaerő-felmérés*. Hátránya viszont, hogy mivel nem bevándorlói mintán készül, kis elemszámban kerülnek bele a külföldi (és főként harmadik országbeli) állampolgárok. Továbbá az is gyenge pontja, hogy a mintaválasztásnál a reprezentativitás szempontjai közt nem szerepel az állampolgárság, aminek következtében az adatok alapján nem vonhatók le a külföldiek csoportjának egészére érvényes következtetések.

A különböző migrációs statisztikai rendszerek hiányosságait és bővítésük lehetőségének korlátait figyelembe véve, **megfogalmazódik egy új adatbázis létrehozásának a szükségessége**. Közben törekedni kell a különböző meglévő migrációs statisztikai rendszerek fejlesztésére és egymással való összehangolására, a bevándorlók integrációjának minél átfogóbb feltárásához szükséges egy célzott és a megfelelő reprezentativitást biztosító – survey jellegű – adatfelvétel megszervezése és kivitelezése. Az alábbiakban ennek a koncepcióját mutatjuk be.

Az adatfelvétel célja

A bevándorlók a fogadó országba érkezésüket követően a fogadó társadalom különböző szegmenseivel kerülnek kapcsolatba és fokozatosan integrálódnak ezekbe – szándékuk és lehetőségeik függvényében. Az adatfelvétel alapvető célja, hogy a komplex statisztikai rendszer egyik ma még nem létező, mégis rendkívül fontos pilléréként megbízható adatok gyűjtsön a bevándorlók integrációs folyamatáról, bemutassa a különböző időpontokban a bevándorlók és a fogadó társadalom közötti bonyolult interakciót gazdasági, politikai, kulturális és társadalmi kapcsolatokat, valamint feltárja a folyamat során jelentkező nehézségeket, feszültségpontokat a megfelelő integrációs politikák megalapozásának

szándékával. Ennek megvalósítása érdekében az adatfelvétel konkrét célkitűzései:

- a harmadik országból érkezett, és Magyarországon letelepedett vagy huzamosabb ideje itt tartózkodó bevándorlók integrációjának szisztematikus nyomon követése;
- olyan integrációs mutatók alkalmazása, amelyek lehetővé teszik a különböző időszakokban érkező, különböző céllal az országban tartózkodó és különböző jogi státusszal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok integrációs helyzetének feltárását;
- a különböző migrációs vonatkozású adatforrásokban – bár töredékesen – fellelhető integrációs mutatókkal, valamint a fogadó népesség körében készült adatfelvételek során alkalmazott mutatókkal való összehasonlítást lehetővé tevő indikátorok alkalmazása, ugyanakkor ezek kiegészítése;
- figyelembe véve a bevándorlók integrációjával kapcsolatos eddigi nemzetközi tapasztalatokat és ajánlásokat, a nemzetközi összehasonlítást is lehetővé tevő indikátorok alkalmazása.

Az összehasonlíthatóság biztosítása azért is fontos, mert az indikátorok önmagukban nem értelmezhetőek, ehhez időbeli összehasonlítás, vagy a fogadó népességgel (esetleg más bevándorló csoporttal) való összehasonlítás szükséges.

Az adatfelvétel módszere

Az adatfelvétel kérdőíves vizsgálat révén valósulna meg, amely a kiválasztott mintán **három- esetleg ötévente** ismétlődne. Ez lehetővé tenné az időbeli változások követését a különböző migráns kohorszok vonatkozásában, amennyiben különálló keresztmetszeti vizsgálatok lennének. (Követéses panel vizsgálat esetén az időbeli változások követésére csoport, illetve egyéni szinten is lehetőség nyílna.) Míg az integráció keresztmetszeti vizsgálata a bevándorlók adott időpontban jellemző helyzetéről, életfeltételeiről, társadalmi kapcsolatairól, identitásáról stb. ad képet, addig a longitudinális panel vizsgálat (egy

adott bevándorló csoport követése) az egyéni vagy csoport szintű változások megragadására nyújt lehetőséget. Ez utóbbi ugyanakkor felveti a minta lemorzsolódásának a problémáját, ami a migráns népesség esetén különösen nagy veszélyt jelent. (Sőt megjegyzendő, hogy költségek szintjén is komolyabb terheket róna a vizsgálat finanszírozójára). Ezért **javasolt** inkább az azonos módon történő mintaválasztáson alapuló **keresztmetszeti vizsgálatok tervezése**.

A másik szempont, amit figyelembe kell venni, hogy az integráció egy változó hosszúságú folyamat, és az integráltság mértéke függ attól, hogy e folyamat mely szakaszában történik az indikátor „mérése”. Éppen ezért fontos a mérés időpontjának a megválasztása, ami lehet:

(1) a bevándorló érkezésétől eltelt bizonyos idő után

(2) bizonyos státus (letelepedés, állampolgárság) megszerzéséhez köthető időpont

(3) mindezekről teljesen függetlenül, bizonyos időközönként ismételt keresztmetszeti vizsgálatok idején. Ez utóbbi tűnik a legcélravezetőbbnek (ami azt jelenti, hogy a teljes migráns népességen belül célszerű a státus és a Magyarországon töltött idő szerint alcsoportokat elkülöníteni).

Az adatfelvétel végrehajtását a hivatalos statisztikai rendszer részévé kellene tenni, elkerülendő azt, hogy rendszeres végrehajtása az éppen aktuális érdekeltségektől és bizonytalan erőforrásoktól függjön.

Minta

A minta kiválasztásához elsőként az *alapsokaság* meghatározása szükséges. Erre többféle lehetőség kínálkozik, miszerint az alapsokaságot jelentheti:

- a Magyarországon élő (harmadik országból származó) *külföldi születésű* 18 év feletti népesség – ennek behatárolására kiváló lehetőséget nyújthat a küszöbön álló Népszámlálás;
- a Magyarországon élő (harmadik országból származó) *külföldi állampolgárságú* 18 év feletti népesség – amely meghatározható egyfelől ugyancsak a Népszámlálás alapján, vagy a másfelől a

Személyiadat- és lakcímnyilvántartás alapján; ebben az esetben viszont a magyar állampolgársággal rendelkező bevándorlók már nem, és a tartózkodási engedéllyel rendelkezők még nem kerülnének a mintába;

- adott évben (konkrétan az adatfelvételt megelőző évben) bizonyos jogi státuszt (tartózkodási engedélyt, letelepedési engedélyt, magyar állampolgárságot) kapott (harmadik országból származó) 18 év feletti migráns népesség. Ez a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nyilvántartása alapján érhető el. Ebben az esetben viszont több különálló alapsokaságból kiválasztott minta révén lenne biztosítható az, hogy különböző jogi státusszal rendelkező bevándorlók kerüljenek a mintába.

A minta nagysága a következő eldöntendő kérdés, amely egyrészt függ attól, hogy milyen csoportokat szeretnénk, hogy megfelelő számban képviselve legyenek a vizsgálatban, másrészt a rendelkezésre álló anyagi forrásoktól. Arra mindenképpen figyelni kell, hogy a harmadik országokból érkezett bevándorlók legnagyobb csoportjai – mint az Ukrajnából, Szerbiából, Kínából, Amerikából és Oroszországból érkezettek – kellően nagy számban képviselve legyenek ahhoz, hogy önállóan is elemezhető, és a legfontosabb jellemzők (nem, korcsoport, iskolai végzettség, érkezési idő stb.) szerint tovább bontható csoportokat alkossanak.

A mintaválasztás módja, illetve *a minta reprezentativitásának kritériumai* jelentik a kérdőíves vizsgálaton belül a minta kialakításának következő kulcskérdéseit. Ahhoz, hogy a kiválasztott alapsokaságot reprezentáló mintát nyerjünk, a véletlenszerű mintavétel alkalmazása célszerű, amelynek során az alapsokaságban szereplő valamennyi egyénnek egyforma esélye van bekerülni a mintába. Ugyanakkor az egyéni reprezentatív minta kialakítása céljából fontos, hogy háztartásonként csak egyetlen személy kerüljön a mintába. Ezért kétlépcsős rétegzett mintavétel szükséges, amelynek során első lépésben – az alapsokaság

településtípusonkénti rétegzését követően – háztartásminta készül, majd a háztartásokból véletlenszerűen történik meg a személyek kiválasztása.

A reprezentativitás kritériumai közt a nem, életkor, iskolai végzettség, családi állapot, a magyarországi lakóhely településtípusa, illetve régiója, a származási ország (illetve állampolgárság), valamint a Magyarországra érkezés ideje azok a szempontok, amelyeknek figyelembevétele fontos. Mindezek az ismérvek alapvetően meghatározzák a bevándorlók beilleszkedését. Ugyanakkor a felsoroltak közül az iskolai végzettségre vonatkozó adat az alapsokaság kiválasztásához szóba jöhető adatbázisok közül több hiányos, ami további megfontolásra int az alapsokaság forrásának kiválasztásában. Ebből a szempontból a Népszámlálás jelenti a legmegfelelőbb adatforrást, főként, hogy a Magyarországra érkezés idejét is tartalmazni fogja.

Az adatfelvétel témakörei

Az adatfelvétel a bevándorlók magyarországi helyzetét, integrációjuk különböző szegmenseit, illetve az integrációs folyamat során felmerülő nehézségeket hivatott feltárni. A kérdőíves adatfelvétel talán az egyik legfontosabb eszköz arra, hogy a maga komplexitásában vizsgálja az integráció folyamatát. Mint azt az integrációs modellben bemutattuk, az indikátorok szempontjából öt integrációs kategóriát különítettünk el:

- strukturális integráció
- kulturális integráció
- társadalmi integráció
- identifikációs integráció
- diszkrimináció

Ezek mindegyike megjelenik a javasolt surveyben, miközben azt kiegészítjük olyan elemekkel, amelyek szükségesek az integráció elemzéséhez. Azt is fontos jelezni, hogy csak azok az elemek jelennek

meg itt, amelyek ezzel a módszerrel megragadhatók. A javasolt indikátorok mellett más tényezőket is figyelembe veszünk éppen a javasolt indikátorok jobb értelmezése és a kutatási lehetőségek kitágítása érdekében.

Az áttekinthetőség végett az adatfelvétel különböző modulokban csoportosított kérdések alapján történik. Az alábbiakban az egyes modulok tartalmát mutatjuk be.

1. A kérdezett alapvető társadalmi-demográfiai jellemzői

– nem, életkor, állampolgárság(ok), anyanyelv, családi állapot, iskolai végzettség, jár-e jelenleg iskolába (ha igen: milyen típusú iskolába jár); házastárs/élettárs esetén: annak állampolgársága(i), anyanyelve, iskolai végzettsége; a háztartás tagjainak adatai (nem, kor, kérdezetthez való viszony, állampolgárság, gazdasági aktivitás);

Ezek a jellemzők egyfelől a migránsok társadalmi-demográfiai összetételéről nyújtanak információt, lehetővé téve a különböző időszakokban és különböző országokból érkezett bevándorlók közötti, valamint a bevándorlók egyes csoportjai és a fogadó népesség közötti összehasonlításokat, másfelől a háztartásaik összetételéről is képet alkothatunk. Ugyanakkor a migrációs adatbázisok egyfajta kontrollját is jelentik ezek az ismérvek, különösen az olyan hiányos adatok esetén, mint az iskolai végzettség. Továbbá lehetőség van arra, hogy a migráns életpálya során bekövetkező változások is feltárljanak: az adminisztratív adatok ugyanis többnyire az adott kérelem benyújtásakor rögzítik az iskolai végzettséget, családi állapotot, és a későbbiek során ezekben történő változások rejtve maradnak.

2. Migrációs életút

– születési ország, korábbi migrációs tapasztalat (más célországban is); a Magyarországra érkezés ideje, (az első huzamos itt-tartózkodás esetén);

történt-e ingázás, ha igen, mikor; korábban migrált családtagok, kikkel érkezett; az érkezés célja; tartózkodott-e azóta huzamosabb ideig szülőhazájában vagy más országban, ennek ideje, időtartama, célja.

A migrációs életút az integrációs folyamatra is rányomja bélyegét: mind a korábbi migrációs tapasztalat, mind a fogadó országban élő családtagok feltehetően megkönnyítik a beilleszkedést. Ugyanakkor a gyakori haza-, vagy más országba történő utazások, illetve ott tartózkodások az integrációs szándék hiányára utalhatnak. A fenti adatok a társadalmi integráció értékeléséhez is rendkívül fontosak, hiszen ez jelenti azt a kiinduló bázist, amihez képes majd értékelni lehet a társadalmi integrációt.

3. Migráció előtti körülmények

– lakóhely településtípusa, lakáshelyzet, lakáskörülmények, munkaerőpiaci helyzet, foglalkozás, korábbi munkanélküliségi tapasztalat.

Ezek az adatok főképp a strukturális integráció jelenlegi szintjének értékeléséhez szükségesek, illetve a változások megragadásához (például a szakmavesztés, a piaci státuszváltás elemzése. Ennek a kérdezési módnak megvan az az előnye is, hogy részben feltárul a bevándorló perspektívája is.

Ugyanakkor fontos szempont, hogy a szóba jöhető célcsoportba tartozók közül nem mindenki tényleges migráns, abban az értelemben, hogy nem külföldről érkezett az országba, hanem külföldi állampolgárságú szülők gyermekeként Magyarországon született – azaz ún. második generációs migráns. Az ő esetükben az integráció mértéke azt is jelzi, hogy merre tart az adott bevándorló csoport integrációja: a fogadó népességgel való összehasonlításban megmaradnak-e vagy csökkennek a kezdeti különbségek, (továbbá mennyiben és hogyan maradnak fent az adott csoport az etnikai határai, illetve identitása).

4. Munkaerő-piaci helyzetük Magyarországon

– munkavállaláshoz kapcsolódó engedélyek megszerzése, mikor kezdett el ténylegesen dolgozni, milyen módon talált munkát, az első munka esetén: foglalkozás, alkalmazás jellege; jelenlegi (a vizsgálat idején jellemző) gazdasági aktivitás; aktívak esetén: foglalkozás, ágazat, az alkalmazás jellege, jövedelem, korábbi munkanélküliségi tapasztalat (gyakoriság, időtartam), munkahely-változtatásra vonatkozó tervek; munkanélküliek esetén: mióta munkanélküli, a megélhetés forrása, munkavállalásra vonatkozó tervek

A bevándorlók munkaerő-piaci integrációja nem csupán az ezzel a céllal érkező bevándorlók számára, hanem a fogadó országok szempontjából is elsődleges fontosságú. A munkaerő-piaci integráció a strukturális és egyben a teljes integrációs folyamat kulcsfontosságú eleme, a legfontosabb lépés ahhoz, hogy a bevándorlók a fogadó társadalom teljes jogú tagjává váljanak. Továbbá többnyire a munkaerő-piaci integráció jelenti a különböző jogi státusok megszerzésének a feltételét is, illetve azzal összekapcsolódik. A munkavállalási céllal érkező migránsok esetében a munkaerő-piaci integráció viszonylag gyorsan végbemegy, a kérdés ez esetben inkább az, hogy a munkaerő-piac mely szegmensébe integrálódnak, mennyire felel ez meg a végzettségüknek, és mennyire tartós ez az integráció. Más a helyzet a családtagként (családegysítési céllal) érkező bevándorlók esetében, amikor a munkaerő-piacra való belépés nem jelenti a letelepedés feltételét, vagy a menekültek esetében, amikor ez a belépés nem is mindig lehetséges.

Sajnálatos módon a Munkaerő-felmérés nem tud betekintést nyújtani a kicsi elemszám miatt a bevándorlók strukturális integrációjának ezen fontos részébe. Azt is láttuk, hogy a különböző regiszter alapú adatbázisok szintén hiányosak ebből a szempontból és maga az adminisztratív folyamat is problematikus az adatszolgáltatás szintjén. A népszámlálás

pedig korlátozott mértékben csak tízévente áll rendelkezésre. Ezen adatbázisok mellé szükséges tehát a kérdéskör ilyen módszerrel való vizsgálata is.

Ezen integrációs dimenzió esetében is fontos hangsúlyozni, hogy ez a folyamat kontextuálisan elemzendő az európai ajánlásoknak megfelelően, hiszen minden esetben látni kell, hogy a munkaerőpiaci akadályok mennyiben a bevándorló csoport sajátosságai.

5. Lakáshelyzetük Magyarországon

– a lakás típusa, a lakhatás alapja (tulajdonos, bérlő, szívésségi alapon stb.); a bérbeadók migráns vagy nem migráns háttere); mióta lakik benne, a lakás nagysága, szobák száma, hány fő lakik benne és milyen azok összetétele (bevándorló nem bevándorló stb.); lakáskörülmények (fűtés módja, komfort stb.), a lakás tárgyi felszereltsége (automata mosógép stb.), lakókörnyezet; lakás-változtatási tervek, területi elhelyezkedés és a szegregáció mértéke

A bevándorlók lakáshelyzete az egyik fontos strukturális tényező (a munkaerő-piaci helyzetük mellett), amely meghatározza életminőségüket. A letelepedési helyen belüli lakókörnyezet, valamint a lakáskörülményeik nagymértékben behatárolják a társadalmi integrációs lehetőségeiket is. Az esetleges szegregáció is fontos tényező.

6. Életkörülmények, jóléti jellemzők

– anyagi életkörülmények (tartós javak birtoklása), szegénység, életmód (bizonyos életmód elemek előfordulása), a háztartás jövedelme, a háztartás jövedelmének forrásai, egészségi állapot, elégedettség (az élet különböző területeivel), anómia, magányosság, a fogadó népességgel, illetve a fogadó társadalom intézményeivel szembeni bizalom

A strukturális integráció ezen dimenziója az adminisztratív adatbázisok alapján gyakorlatilag nem vizsgálható. Ezen rendkívül szenzitív mutatók a népszámlálásból sem nyerhetőek ki és csak körültekintő surveyes módszerrel tárhatók fel szisztematikusan.

Nem csupán a bevándorlók életkörülményeinek, jóléti jellemzőinek objektív elemeit (szegénységi indexek) kell vizsgálni az EU-s ajánlásoknak megfelelően, hanem a szubjektív diszpozíciókat is fontos feltárni annak érdekében, hogy a bevándorlók fogadó társadalmon belüli helyzetéről teljes képet kapjunk. Az elégedetlenség, az anómia, a bizalom hiánya adott esetben az anyagi jólét ellenére is integrációs problémákat tükröz.

7. Oktatási és képzési rendszerbe történő integráció

– iskolarendszerű képzésben való részvétel Magyarországon, nem iskolarendszerű képzésben való részvétel, nyelvtanulási lehetőség, iskolai bizonyítványok és a szakképesítés elfogadása, az ezzel kapcsolatos nehézségek.

Az oktatási és képzési rendszerbe történő beilleszkedés különösen a fiatal (gyermekként érkezett) bevándorlók, illetve a második generáció esetében fontos indikátora az integrációnak. Fontos kérdés, hogy a bevándorlók gyermekei – a fogadó népességgel összehasonlítva – milyen arányban jelennek meg a különböző oktatási szinteken, illetve milyen arányban fejezik be azokat és mekkora a lemorzsolódás, amely fontos eleme a javasolt EU-s indikátoroknak. Az iskolai végzettség, valamint a különböző szakképzettségek nagymértékben meghatározzák az integráció egyéb dimenzióit is, ezért fontos, hogy a bevándorlóknak lehetőségük legyen iskolai tanulmányaik folytatására, illetve a különböző szakképzettségek megszerzésére.

Sajnos a magyarországi oktatási adatbázisok rendkívül töredékesek és igen alapvető adatok hiányoznak belőle. A javasolt survey sokat segíthet

ebben, bár semmiképpen sem helyettesítheti az oktatási adatbázis javasolt reformját (a lemorzsolódásra és az esetleges diszkriminációra, illetve kiszorulásra vonatkozó adatok rendszeres gyűjtését).

8. A jóléti intézményekhez, szolgáltatásokhoz való hozzáférés

– az egészségügyi és szociális ellátáshoz való hozzáférés, más szociális ellátáshoz való hozzáférés, nyugdíjrendszerhez való hozzáférés, kulturális szolgáltatásokhoz (könyvtár stb.) való hozzáférés; nehézségek, problémák a felsoroltakkal kapcsolatban

A bevándorlók strukturális integrációjának egyik sarkalatos pontja a különböző jóléti intézményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés. Mivel ez sok esetben a munkaerő-piaci részvételhez kötődik, a bevándorlók éppen akkor esnek el bizonyos ellátásoktól, amikor leginkább szükségük lenne rá (például munkájukat elveszítve nem részesülnek munkanélküli segélyből). További problémát jelenthet, hogy a nyelvi nehézségek miatt nem áll módjukban bizonyos szolgáltatásokat igénybe venni. A projekt keretében végzett interjúk elemzés több ponton jelezte, hogy ezen a területen gyakori a feszültség és többször látszottak diszkriminációs elemek. Az ezen a téren jelentkező problémák részletes feltárása fontos kiindulópont lehet az integrációs politika kialakítása szempontjából is.

9. Politikai integráció, jogi helyzet

– a különböző jogi státusok (tartózkodási, letelepedési engedélyek, állampolgárság) megszerzése, politikai jogok megléte (például szavazás, pártokba való belépés lehetősége), és ezek gyakorlása (politikai részvétel); jelenlegi jogi státusza, ennek megszerzésének éve, amennyiben még nem állampolgár: tervezi-e a magyar állampolgárság kérelmezését, amennyiben nem: ennek okai

Mind a javasolt EU-s, mind a saját fejlesztésű integrációs modell kiemelt része a politikai és jogi integráció kérdése, és – mint azt a helyzetelemzésben, illetve a bevezetőben is jeleztük – komoly nehézségekbe ütközik, hogy egyrészt kövessük a migránsok „manőverezését”, illetve vizsgálhassuk mennyiben élnek politikai és polgári jogaikkal. Ezen kérdések esetében jelenleg szinte semmilyen szisztematikus információval nem rendelkezünk. Ugyancsak fontos a strukturális integráció ezen aspektusát finomabban vizsgálni, hiszen kiemelt fontosságú a feedback az integrációs modellekről folytatandó politikai vitákban.

A bevándorlók politikai integrációja elsősorban a fogadó ország migrációs politikáján múlik, azon hogy mennyire teszi lehetővé, illetve milyen feltételekhez köti a különböző jogosultságok elérését. Az integráció végső fokát ebből a szempontból az állampolgárság megszerzése jelenti. A politikai integráció ugyanakkor nem csupán a politikai részvétel lehetőségét (választói jogot, vagy a megválaszthatóságra való jogosultságot) jelenti a bevándorlók számára, hanem a szabad véleménynyilvánításra való jogot is. Ez sok esetben a fogadó társadalom bevándorlókkal szembeni attitűdjein, a bevándorlók elfogadására való hajlandóságán múlik. Ezért a bevándorlókkal szembeni ellenséges megnyilvánulások, erőszakos cselekedetek is ennek a mutatói. (Ezek észlelését a bevándorlók részéről egy későbbi modulnál szerepeltetjük.)

Ez a modul lehetővé teszi a jogi státuszok követését, ami az idegenrendészeti adatgyűjtés során csak igen komoly reform esetén válna lehetségessé. (Ennek ellenére a survey nem pótolja az idegenrendészeti adatbázis szükséges reformját).

10. Kulturális integráció

– a magyar nyelv ismerete; nyelvhasználat munkában, tanulásban, ügyintézésben; a médiafogyasztás nyelve; a családban, baráti körben

használt nyelv; kulturális távolság észlelése a fogadó népességgel szemben; attitűdök, értékek, normák; vallási szokások, hagyományok megőrzése, vallási szervezetekben való részvétel

A kulturális integráció a fogadó társadalom kulturális értékeinek, normáinak elfogadását jelenti, de nem feltétlenül jár együtt a bevándorlók saját kulturális identitásának, szokásainak, hagyományainak feladásával. A kulturális integráció olykor a strukturális integráció sikeressége (például az oktatási rendszerbe való bekerülés vagy a munkaerő-piaci integráció) révén valósul meg. A kulturális integráció – azon belül főképp a nyelvi, kommunikációs kompetenciák kialakulása – egyben a társadalmi integráció előfeltételét is jelenti, ugyanakkor az integráció e két dimenziója kölcsönösen hatással van egymásra, egymást erősíti.

Az integráció ezen aspektusa egyetlen regiszter alapú adatbázisból nem nyerhető ki és szenzitív volta miatt nem is lenne szabad azokhoz kötni. A survey ezen a téren, más esetleges kvalitatív források mellett rendkívül fontos megismerési eszköz.

A kulturális integráció vizsgálata szempontjából sajátos csoportot alkotnak – és a survey során is külön kezelendők – azon harmadik országbeli állampolgárok, akik magyar nemzetiségűek, illetve magyar anyanyelvűek. Ez elsősorban az Ukrajnából és Szerbiából (illetve a volt Jugoszláviából) érkezett bevándorlókat jelenti. Az ő esetükben a beilleszkedés mutatói közt a nyelvi és kulturális szempontok kevésbé érvényesíthetők, hiszen nyelvi és kulturális szempontból nem egy idegen környezetbe, hanem az ún. „anyaországba” érkeznek. Számukra a migráció révén a saját anyanyelv szabad és sokkal tágabb körű – a hivatalos szférára is kiterjedő – használata válik lehetővé, továbbá hagyományaik ápolása, kulturális, vallási szokásaik, valamint etnikai identitásuk megőrzése sem ütközik akadályokba, illetve nem vezet a fogadó társadalmon belüli szegregációhoz. Nem csak nyelvi, de kulturális szempontból is a saját

kulturális mintáikhoz, hagyományaikhoz közelebb álló közegbe kerülnek Magyarországon, mint amilyen a kibocsátó ország(ok) többségi társadalmaiban körülvette őket.

11. Társadalmi integráció

– a személyes kapcsolatháló összetétele (a fogadó népesség, illetve a saját csoport tagjainak aránya), baráti kapcsolatok a fogadó népesség tagjaival, partnerkapcsolat, házasság a fogadó népesség tagjaival, egyéb (munkahelyi, szomszédi stb.) kapcsolatok a fogadó népességgel; egyesületekben, szervezetekben, klubokban való tagság; a kérdezettel nem egy háztartásban élő szülő, gyermek, testvér Magyarországon, a velük való kapcsolattartás gyakorisága; a hazalátogatások gyakoriság, a kapcsolattartás gyakorisága a kibocsátó országban élő személyekkel, a kapcsolattartás módja; az „otthoni” társadalmi, gazdasági, politikai események követése

A társadalmi integráció a bevándorlóknak a fogadó társadalom tagjaival és civil szervezeteivel való kapcsolatát jelöli. E dimenzió esetében különösen érvényes, hogy az integráció kétoldalú folyamat: a sikeres társadalmi integráció a fogadó társadalom részéről is feltételez egy bizonyos fokú fogadókészséget, ugyanakkor a bevándorlók társadalmi integrációjának elősegítése (szegregációjuk megakadályozása) a velük szembeni idegenellenességet és előítéletességet is csökkentheti. Miközben persze sorozatos elemzések figyelmeztetnek minket arra, hogy az e téren megjelenő integrációs siker még semmiképp sem garancia az integráció teljes sikerére. Ezért is szükséges az integráció különböző dimenzióinak és elemeinek együttes figyelembevétele.

A társadalmi integráció és az azzal kapcsolatos indikátorok jelentős része (leszámítva például a migráns szervezetek létét) semmilyen más forrásból nem elemezhető a surveyen kívül.

12. Identifikációs integráció

– a fogadó országhoz való tartozás érzete, otthonosságérzet, a fogadó népe sséggel vagy a saját etnikai csoporttal való azonosulás, a saját beilleszkedettség megítélése, idegenellenesség észlelése, a posztmigrációs életszakasszal való elégedettség, identitás, migrációs énkép, hazatérési szándék, vagy továbbutazási szándék

Az identifikációs integráció a bevándorlók beilleszkedésének szubjektív dimenziója, azt fejezi ki, hogy maguk a bevándorlók hogyan ítélik meg beilleszkedettségüket, mennyire érzik magukat otthonosan a fogadó társadalomban. A fogadó társadalomhoz való tartozás érzetét, a fogadó népe sséggel – vagy annak bizonyos csoportjaival (helyi, regionális szinten) – való azonosulást, a saját beilleszkedettség megítélését, az otthonosság érzet kialakulását és a mindezek következményeként kialakuló jövőterveket foglalja magába. Ez esetben is kiemelkedő szerepe van a fogadó népe sség részéről tapasztalt attitűdöknek, illetve fogadókészségnek.

Az integrációnak ez a nagyon sokat taglalt, ámde rendkívül nehezen vizsgálható dimenziója survey-es módszerrel is csak korlátozott módon ragadható meg és elemezhető (más, kvalitatív módszerek a legalkalmasabbak). Az eredmények általánosíthatóságának az igényét fenntartva mégis ez a módszer a lehetséges legjobb kompromisszum az indikátorok előállítására szempontjából.

13. Diszkrimináció

Az adatfelvétel során a diszkrimináció kérdése több modulban előkerül, ezért nem kívánunk külön részt beiktatni csak ennek a kérdéskörnek a vizsgálatára. A kifejlesztett indikátorok egy része nem is lenne vizsgálható surveyes módszerrel, hanem kvalitatív módszerek bevonására lenne szükség.

Összefoglalás

Az adatfelvétel témakörei, illetve kérdései a bevándorlók integrációjának különböző dimenzióit járják körül, arra törekedve, hogy minél átfogóbb és megbízható képet nyerjünk a vizsgált csoportok magyarországi helyzetéről, valamint azokról a nehézségekről, amelyekkel az integrációs folyamat során szembesülnek. Míg a strukturális integráció néhány eleme (munkaerő-piaci helyzet, lakáshelyzet) – ha nem is teljességgel, de részleteiben – a migrációs statisztikákkal vagy egyéb adatforrásokból (ezek reformja révén) megragadható, a kulturális, társadalmi vagy identifikációs integráció méréséhez csupán az erre kialakított speciális survey nyújt lehetőséget (a népszámlálás fentebb taglalt szűkösebb lehetőségei mellett). Az így létrejövő adatbázis, valamint az ebből leszűrhető eredmények mind a kutatók, mind a feltárt problémák kezelésére hivatott szakemberek, és a politikai döntéshozók számára fontos kiindulópontot jelenthetnek.

VII. Koordináló testület felállítása

A szakértői munka során felmerült politikai, jogi, adatkezelési, adminisztratív és elemzési szempontok, illetve a nemzetközi esettanulmányok alapján javaslatot teszünk egy olyan szakmai alapokon nyugvó testület felállítására, amely

- az adatgyűjtés koordinációját,
- az adatkezelést,
- a statisztikai reform jogi és intézményi problémáit,
- a nemzeti szintű integrációs indikátorok felülvizsgálatát
- és a rendszeres időközönként elkészítendő integrációs elemzés feladatait és közzétételét

együttesen kezelné és menedzselné, illetve tanácsokat fogalmazna meg az érintett intézmények számára.

1. A testület

A következőkben sorra vesszük a lehetséges fontosabb közreműködő partnerek körét.

A **Központi Statisztikai Hivatal** megfelelő bázisa lehet, hiszen a hivatalos statisztika csúcsszerveként rendelkezik azokkal az alapvető jogosítványokkal, melynek segítségével a különböző forrásokból származó elemi adatokból jó minőségű makro-statisztikák készíthetők. Az egyedi adatok statisztikai célokra történő összekapcsolásának alapvető jogszabályi háttere tehát biztosított.

A Központi Statisztikai Hivatalnak viszont nem volt és jelenleg sincs jogosítványa (és nem is törekszik) arra, hogy kizárólagos szerepre törhessen a nemzetközi migrációs adatgyűjtés kormányzati, államigazgatási és egyéb adminisztratív adatgazdák koordinálása

tekintetében. Következésképpen leginkább a **statisztikai-szakmai vezető** szerepének megerősítésével járulhat hozzá a nemzetközi vándorlási statisztika fejlesztéséhez. A szakmaiság legegyszerűbb és egyben legkézenfekvőbb nyilvánítási módja lehetne az alapvető népességstatisztikai fogalmak³⁸ és eljárások meghonosítása a többi szervezetben (például betöltött életkor fogalma...), továbbá a standard statisztikai nómenklatúrák (TEÁOR, FEOR, ISCO, ISCED...) használatának elterjesztése. Ezen elképzelés megvalósítása magas minőségű vezetőket és munkatársakat igényel, hiszen megfelelő humán-erőforrás biztosítása a szakmai vezető szerepből kiinduló koordinálási és integrálási törekvés eleve kudarcra van ítélve.

A Központi Statisztikai Hivatal szerepét erősíti, hogy [GE8]tudományos háttérintézménye a **Népességtudományi Kutató Intézet** profiljában a termékenység és halandóság mellett, annak demográfiai hatásai miatt a migráció kiemelt jelentőséggel bír. Azt is hangsúlyozni szeretnénk, ez az intézet mind statisztikai, mind pedig társadalomtudományi szinten komplexen tudja kezelni a nemzetközi vándorlás szerteágazó kérdéseit.

A kutatási háttérintézmény jogi státusánál és alkalmazottai szürkeállományánál fogva egyedi lehetőséget nyújt már csak tapasztalatai miatt is a survey-típusú vizsgálatok lebonyolításához annak minden előnyével és hátrányával együtt.³⁹ A Hivatal és az Intézet profilja tehát jól kiegészíthetné egymást.

Fontos lenne az **MTA Etnikai és Kisebbség Kutató Intézetében dolgozó** etnikai szakértők bevonása is.

A vizsgált folyamat természeténél fogva a **Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal** mind adattermelői, mind pedig jogi szakértői szinten képviseltetnie kell magát a javasolt testületben. Hasonlóan kiemelt jelentőségű partner lehet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium **Bel-**

³⁸ A migrációval kapcsolatos fogalmak egyfajta rendszerét lásd a mellékletben.

³⁹ Az alapvető migrációs adatforrások általános előnyeinek és hátrányainak leírását lásd a mellékletben.

és Igazságügyi Együttműködési és Migrációs Főosztálya, amely a konzultációt mind politikai, mind pedig jogi szempontból támogatni tudja. Ugyancsak kiemelt jelentősége lenne ennek a partnernek a politikai akarat megszervezésében és képviselésében, hiszen a javaslatok komoly politikai és törvényi változásokat kívánnak meg.

Ugyancsak kiemelt jelentőségű lenne az adatvédelmi szempontok képviselése a megfelelő ombudsmani hivatal részvételével és tanácsadó munkájával. Ezen a téren szükség lenne egy vagy két civil, jogvédő partner kijelölésére is, aki napi szinten látja, hogy adatok miképpen keletkeznek, és milyen problémák merülnek fel a folyamatban. Hangsúlyozzuk, nem egy migrációs politikai testületre teszünk javaslatot. Az egyes munkaerő, oktatási és adózási és egészségbiztosítási adatbázisok képviselésében is meg kell, hogy jelenjenek felelős munkatársak.

Nem szabad megfélemedezni az adatgyűjtő szervezetek közvetlen részvételéről sem.

Szükség esetén, témától függően további profit és nem profit orientált szakmai tanácsadók bevonására is sor kerülhet.

Nemzetközi tapasztalatok és folyamatok szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy olyan EU szakértő folyamatosan vegyen részt a munkaüléseken, aki napi szinten követi a Uniós és a nemzetközi jogszabály és politikai változásokat, amelyek kihatnak a migrációs statisztika alakulására. Ugyancsak fontos lenne az International Organisation for Migration Budapesten tevékenykedő szakmai stábjának is egy képviselője a szervezet nemzetközi tapasztalatainak okán.

További intézményi együttműködési lehetőségek:

A felállítandó testület további más szakmai szervezetekkel is folytatathatna konzultációt:

- MTA Demográfiai Bizottság
- MTA Statisztikai Bizottság

- MTA Munkatudományi Bizottság
- Egyetemi kutatócsoportok és tanszékek

Javaslatok összefoglalása

Indikátorsor

- A fejlesztés során kísérletet tettünk arra, hogy beépítve az Unió elvárásait egy olyan indikátor sort állítsunk össze, amely szociológiai szempontból viszonylag komplexen és jól méri az integráció interaktív folyamatát figyelembe véve a nemzetközi elvárásokat is.

Személyiadat és lakcímnnyilvántartás

- Megfontolandó, hogy a letelepedési engedélyesek ügyintézéséhez hasonló eljárással a tartózkodási engedélyeseket is regisztrálni kellene a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban annak érdekében, hogy egy olyan közigazgatási szolgáltatásnak, amely szakmailag és technikailag is fel van készítve arra, hogy lakossági mintákat tudjon kialakítani, a legális migránsok teljes köre álljon rendelkezésre. Így a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás azokhoz a kérdőíves statisztikai vizsgálatokhoz is biztosíthatna megfelelő mintát, amelyek kutatási céljai között migrációs és integrációs jellemzők megismerése is szerepel. Ez általános kormányzati érdekként is értelmezhető. A fejlesztési javaslat megvalósítása esetén a bevándorlókat nem sújtja további komoly adminisztratív teher, hiszen a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban az első regisztrációt az idegenrendészeti eljárás keretében a hivatalok egymás között rendezik. A továbbiakban – mint akár a magyar állampolgárok – a lakóhely szerinti önkormányzaton kellene intézni

a változások bejelentését, és ez a hatóság továbbítaná a változást a BÁH felé.

- Nemzetközi tapasztalatok alapján ösztönözni kellene mind a magyar, mind a külföldi állampolgárokat, hogy a lakcímváltozásokat minden esetben bejelentsék. Az ösztönzés kötődhet másik jogviszony igazolásához, vagy meggondolható valamiféle közvetlen ösztönzési forma is.
- Ugyancsak a nemzetközi tapasztalatok alapján mérlegelendő annak lehetősége is, hogy a nyilvántartásban a tartózkodás tényleges helyét a fizetett számlákon szereplő címzéssel kelljen igazolni. Így a lakcímek sokkal pontosabbak lennének. Alaposabban tanulmányozni kellene például a cseh idegenrendészeti eljárást, ahol ezt a gyakorlatot követik.
- A kilépéseket is lehetne természetesen követni, oly módon, hogy időszakos bejelentési kötelezettségeket (például a számlák valódi fizetése, vagy TB fizetés vagy egyéb regisztráció alapján időközönként ellenőrzik. Amennyiben a regisztráció megerősítése elmarad, vagy a címváltozás is elmarad, akkor a nyilvántartásból, vagy legalábbis az élő nyilvántartásból törölni kell az illetőket. Így lehetséges a kiáramlásra valamivel hitelesebb értéket kapnunk.

Idegenrendészeti adatbázis

- Meg kell vizsgálni az idegenrendészeti eljárást abból a szempontból, hogyan lehetne formálisan könnyebbé, ügyfél-baráttá tenni az engedélyek megszerzését a procedúra eredeti szándékának és hatásának megtartása mellett. Ide értve az ügyintézéshez minél közelebb elérhető ingyenes vagy nagyon olcsó, államilag alapított jogsegélyszolgálat létrehozását azzal a céllal is, hogy mód legyen a nem állami adatközvetítői réteg és az abban rejlő érdekkonfliktusok részleges visszaszorítására; valamint ugyanennek a szolgáltatásnak keretében a nyelvi problémákat is meg lehet oldani, vagy legalábbis

csökkenteni lehetne az idegenrendészeti eljárás feszültségét, ami mindenképp rontja a keletkező adatok minőségét. Ezáltal az idegenrendészeti eljárás szelekciós hatása is csökkenne.

- Az együttműködést még hatékonyabbá kell tenni az adatokat előállítók és felhasználók között, és megfelelő közigazgatási szintre emelni. Meg kell találni ennek hivatalos formáját figyelembe véve a hazai statisztikai rendszer, valamint a migrációs ügyek irányítása adta kereteket, s egyben fel kell használni arra, hogy az adatigény csak a legszükségesebbre csökkenjen. A statisztika segítséget nyújthat a hatóságnak az egyes adatok, mutatók módszertani, minőségi értékelésében különös tekintettel az adatok relevanciájára, és annak eldöntésében, hogy hogyan lehetne, a szűken vett adminisztratív igények mellett kevesebb, de pontosabb és hatékonyabban hasznosítható és politikai közösség számára fontos adatkört gyűjteni.
- Az információs rendszert tekintve - megfelelő adatvédelmi kontroll felügyelete alatt - szükség van egy azonosító rendszer használatára, amit a bevándorló a rendszerbe lépve kap meg, és viszi magával minden más külföldieket nyilvántartó rendszerbe így biztosítva a lehetőséget, hogy a statisztika akár személyazonosításra alkalmatlan módon is összekapcsolhassa a különböző forrásból eredő rekordokat;
- Közös céloknak és igényeknek megfelelő nyilvántartást informatikailag úgy kell átalakítani, hogy a kulcsfontosságú adatok az eljárás egyetlen fázisában se maradhassanak ki, valamint, hogy
- Az egy személyhez kapcsolható valamennyi adat évente legalább kétszer, illetve igény szerint teljes körben lekérdezhető legyen, hogy minél kevesebb becslésre, imputálásra legyen szükség a statisztikai feldolgozás során.
- Az adatkezeléssel megbízott munkatársakat igényesen kidolgozott oktatási segédanyag felhasználásával rendszeresen tovább kell képezni, hogy a munkájukat a hatóság és a statisztika igényeinek

megfelelően tudják végezni. Ennek kialakítására az integrációs alap megfelelő segítséget nyújthatna kiinduló lépésként.

- Össze kell gyűjteni a bevándorlók állampolgársága szempontjából leggyakoribb országok esetében az adatok magyarországi gyűjtése, feldolgozása, homogenizálása szempontjából lényeges sajátosságokat, és ezeket az ismereteket az ügyintézőknek, megfelelő formában, rendelkezésre bocsátani.
- Meg kell keresni a felmerülő költségek forrását.

Statisztikai rendszer átalakítása

- Első lépésként a jelenleg a meglévő adatforrások maximális kihasználását kell megcélozni az egyes nyilvántartások tartalmának és a jelenlegi törvényi környezetnek a megváltoztatása nélkül. A nemzetközi és hazai adatszolgáltatáshoz nélkülözhetetlen adatok ne maradhassanak ki a nyilvántartásokból.
- Második lépésként tisztázni kell, hogy az így kialakított rendszerben hiányzó adatok, információk hogyan pótolhatók, és esetenként mi a leghatékonyabb megoldás. Ezek lehetnek:
 - egy-egy újabb adat beépítése a meglévő nyilvántartások valamelyikébe,
 - adatforrások elemi szintű összekapcsolása azonosítók segítségével,
 - rendszeres kérdőíves statisztikai felmérés a lakosság meghatározott körében az integráció indikátorainak szélesebb körére vonatkozóan, illetve azokban az esetekben, ahol kifejezetten a feldolgozott adatbázisok új érzékenyebb adatokkal való feltöltése nem indokolt és céllellentétes eszközként működne.
- A tartalmi fejlesztéssel párhuzamosan ki kell alakítani az adatminőség javításának módszereit az adatgazda tárcáknál, intézményeknél.

- A legcélravezetőbb, leghatékonyabb fejlesztési magatartás, ha a hiányos területek fejlesztését munkacsoportok keretében végezzük, bevonva mindazokat, akik valamilyen értelemben kötelezettségekkel rendelkeznek az adott témakörben.

Népszámlálás

- A népszámlálás, mint integrációs adatforrás gazdagsága ellenére több ponton módosítandó. Az egyik a magyarországi tartózkodás kezdetének hiányos ismerete. A bevándorlók integrációjának mértékét alapvetően meghatározza a fogadó országban eltöltött idő. Ez jelenleg csak egy töredéknépesség esetében követhető, szisztematikussá és teljessé kell tenni megfelelő kérdések beillesztésével.
- A másik, ugyancsak fontos mutató, amelynek ismeretét nem teszi lehetővé a népszámlálás: a magyar állampolgárság megszerzésének éve azokban az esetekben, amikor a megkérdezett nem a születése óta magyar állampolgár. Az állampolgárság megszerzése fontos lépcsőfok az integrációs folyamat során, hiszen – mint a politikai integráció kapcsán az indikátorok kidolgozásánál említettük – vele együtt számos egyéb jogosultságot is szereznek a bevándorlók, ami azt jelenti, hogy számos egyéb vonatkozásban is megkönnyíti az integrációs folyamatot.
- A harmadik hiányolt adat, ami az integrációs mutatók értékeléséhez fontos lenne – különösen a harmadik országból érkezett külföldiek esetében – az adatfelvételkor jellemző jogi státusz és megszerzésének ideje. A külföldiek magyarországi tartózkodásának különféle jogcímei ugyanis meglehetősen eltérő integrációs lehetőségeket biztosítanak, amelyek figyelembevétele mindenképpen szükséges.

Új kérdőíves vizsgálat

- A különböző migrációs statisztikai rendszerek hiányosságait és bővítésük lehetőségének korlátait figyelembe véve, megfogalmazódik egy új adatbázis létrehozásának a szükségessége. Közben törekedni kell a különböző meglévő migrációs statisztikai rendszerek fejlesztésére és egymással való összehangolására, a bevándorlók integrációjának minél átfogóbb feltárásához szükséges egy célzott és a megfelelő reprezentativitást biztosító – survey jellegű – adatfelvétel megszervezése és kivitelezése. Ennek témaköreit és mintavételi módját fejlesztési javaslatunk részletesen tartalmazza.

Koordináló testület

- A szakértői munka során felmerült politikai, jogi, adatkezelési, adminisztratív és elemzési szempontok, illetve a nemzetközi esettanulmányok alapján javaslatot teszünk egy olyan szakmai alapokon nyugvó testület felállítására, amely az adatkezelést, az adatgyűjtés koordinációját a statisztikai reform jogi és intézményi problémáit, a nemzeti szintű integrációs indikátorok felülvizsgálatát, és a rendszeres időközönként elkészítendő integrációs elemzés feladatait és közzétételét együttesen kezelné és menedzselné, illetve tanácsokat fogalmazna meg az érintett intézmények számára. Javaslatunk tartalmazza az esetleges összetétel lehetőségeit is.