

**HARMADIK ORSZÁGOKBA IRÁNYULÓ TÁMOGATOTT VISSZATÉRÉST
ÉS
HARMADIK ORSZÁGOKBA TÖRTÉNŐ REINTEGRÁCIÓT
ELŐSEGÍTŐ PROGRAMOK ÉS STRATÉGIÁK MAGYARORSZÁGON**

2009. szeptember



TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|--|----|
| 1. BEVEZETÉS | 2 |
| 2. MEGHATÁROZÁSOK, VISSZATÉRŐK KATEGORIZÁLÁSA, RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ ADATOK | 4 |
| 2.1 Visszatérő migránsok kategóriái | 4 |
| 2.2 A visszatérés jogalapja | 5 |
| 2.3 Visszatéréssel kapcsolatos statisztikai adatok | 8 |
| 3. A POLITIKAI ÉS JOGSZABÁLYI HÁTTÉR..... | 10 |
| 3.1 Migráció Magyarországon – a politikai környezet | 10 |
| 3.2 Önkéntes visszatérés a magyar jogszabályokban..... | 11 |
| 3.3 Európai Uniói jogszabályok a visszatérésről | 13 |
| 4. A TÁMOGATOTT ÖNKÉNTES VISSZATÉRÉS ÖSSZEFOGLALÁSA | 15 |
| 4.1 A támogatott önkéntes visszatérés magyarországi szereplői | 15 |
| 4.2 Támogatott önkéntes visszatérési programok és projektek Magyarországon | 17 |
| 4.3 Támogatott önkéntes visszatérés a gyakorlatban | 21 |
| 5. REINTEGRÁCIÓ ÉS A VISSZATÉRÉS FENNTARTHATÓSÁGA..... | 26 |
| 5.1 Reintegrációs programok Magyarországon | 26 |
| 5.2 Az önkéntes visszatérési intézkedések fenntarthatóságának nyomon követése..... | 28 |
| 6. KONKLÚZIÓK | 30 |
| BIBLIOGRÁFIA..... | 32 |

1. BEVEZETÉS

E tanulmány célja az, hogy átfogó képet nyújtson a Magyar Köztársaságban a visszatérés – különösen az önkéntes visszatérés – érdekében tett intézkedésekről.

A visszatérés a migráció-menedzsment egyik jelentős megjelenési formája. Ez a fogalom egy másik országban eltöltött, általában igencsak meghatározó időtartam után a származási országába, állampolgársága országába vagy szokásos tartózkodási helyére visszatérő személy mozgására utal. A visszatérés lehet önkéntes vagy nem.

Ha a visszatérés nem önkéntes, egy állam hatóságainak – az érintett személy tartózkodásának természete tárgyában hozott – határozatára épül. Előfordulnak olyan esetek is, amikor az adott személy eleget tenne az önkéntes visszatérés követelményének vagy amikor az adott személyt erőszakkal lehet visszaküldeni. Az önkéntes visszatérés mindenestre, a szó szoros értelmében egy olyan forgatókönyvet jelent, amelyben a visszatérés kizárólag a visszatérő szabad akaratán múlik, mindenfajta törvényi kötelezettség nélkül.

Az államok a migrációs áramlások igazgatása érdekében tett erőfeszítéseik részeként támogatják az úgynevezett önkéntes visszatérési programokat. Ezek a programok a visszatérő személy önkéntes visszatéréséhez nyújtanak különféle (logisztikai, pénzügyi stb.) segítséget. A pénzügyi háttérrel általában maguk az államok vagy az Európai Unió forrásai – legfőképpen az Európai Visszatérési Alap – biztosítják.

E jelentés igyekszik átfogó képet nyújtani a fentiekben foglaltakról, különös tekintettel a Magyarországon előtérbe helyezett támogatott önkéntes visszatérési programokra és megvalósításuk részleteire.

A „visszatérő migráció” megértéséhez elsőként is különbséget kell tenni a visszatérők különböző kategóriái között. E jelentés a harmadik országok állampolgárainak visszatérésére helyezi a hangsúlyt (az Európai Unió állampolgárai és családtagjaik nem tartoznak ebbe a kategóriába), valamint ismertetést nyújt a migránsok fő kategóriái közötti különbségekről és visszatérésük különféle okairól. A kapcsolódó fejezetben statisztikai adatok segítségével figyelhető meg a Magyarországra irányuló migráció ill. a Magyarországról indított kitoloncolások és önkéntes visszatérések mennyisége. A jelentés emellett számot ad még a visszatérő migráció politikai és törvényi háttéréről is, kitérve ezen belül arra, hogy az európai törvénykezés miképpen hatott ki Magyarország visszatérési politikájára.

A jelentés fő része bemutatja a Magyarországon az 1990-es évek közepén beindított, majd 2004-ben, Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásával komoly lendületet vett támogatott önkéntes visszatérési programokat. Górcső alá kerülnek még a visszatérési folyamat legfőbb szereplői és a folyamatban betöltött szerepük is. A tanulmány célja a továbbiakban még az, hogy bemutassa a programok megvalósításához kapcsolódó legjobb gyakorlatokat és az akadályokat is egyben, valamint hogy áttekintést adjon azokról az indítékokról, amelyek egyértelműen alátámasztják a programok működtetését és a programokban való részvételt.

A jelentés külön fejezetben taglalja a visszatérő migránsokra vonatkozóan kidolgozott reintegrációs intézkedéseket és bemutatja a visszatérés fenntarthatóságának folyamatos figyelemmel kísérése érdekében tett erőfeszítéseket is.

A tanulmány összeállítása során a legfőbb források elsődleges források voltak, tekintettel arra, hogy a korábbiakban készített jelentések és tanulmányok nem voltak kellőképpen részletesek ahhoz, hogy megfelelő alapot szolgáltatassanak a visszatérésre irányuló magyar szakpolitikáról kialakítandó átfogó képhez.

A rendelkezésre álló források közé tartoztak a külföldiek jogállását szabályozó magyar törvények, Magyarországnak az Európai Visszatérési Alap számára készített többéves programjában fellelhető statisztikai adatok, valamint a támogatott önkéntes visszatérési programok projekt dokumentációi.

A magyarországi önkéntes visszatérési intézkedések két fő szakmai szereplője, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) budapesti irodája és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal is segítőkészségéről adott tanúbizonyságot: előadások során adtak tájékoztatást és kérdésekre is nyitottak voltak, ez pedig nagy segítséget jelentett számomra az önkéntes visszatérési programjaikat jellemző nehézségek és legjobb gyakorlatok meghatározásában.

Bízom abban, hogy e tanulmány megállapításai fényt vetnek az e területen már elért eredményekre és rámutatnak az önkéntes visszatérés azon területeire is, ahol még további fejlődés érhető el.

2. MEGHATÁROZÁSOK, VISSZATÉRŐK KATEGORIZÁLÁSA, RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ ADATOK

A tanulmány első részében található a külföldiek – magyarországi törvények szerinti – különböző kategóriának meghatározása. A meghatározások nagy része (az Unió polgárai, harmadik országok állampolgárai, menedékkérők stb.) egységesen érvényes az Európai Unióban, hiszen ezek az *acquis communautaire*-ből, azaz a közösség hagyományából erednek egyedi meghatározásaikkal egyetemben, így hát jelen vannak minden tagállam nemzeti törvényeiben. Eltérések azonban mégis adódhatnak (példának okáért a magyar törvények értelmében a magyar állampolgárok családtagjai csaknem ugyanazokat a jogokat élvezik Magyarországon, mint az Európai Gazdasági Térség további országainak állampolgárai, ami azonban nem áll fenn néhány egyéb EU ország esetében; vagy például az Európai Unió vonatkozó jogi okiratában – az elismerésről szóló irányelvben¹ – meghatározott menekült ill. oltalmazotti státuszra nem jogosult külföldieknek Magyarországon nyújtott nemzetközi védelem negyedik szintje).

Ismertetésre kerülnek még azok a legkülönbélebb helyzetek is, amelyek közt egy külföldi állampolgár mindenképpen köteles az országot elhagyni, hiszen ez is segítséget nyújt az önkéntes visszatérés előmozdítása – egy, hasonló rendszert működtető országok esetében különböző előnyökkel kecsegtető sokoldalú jelenség – háttérben rejlő indítékok megértésében. Ez elsősorban meggyőzheti a hatóságok előtt nem ismert szabálytalan migránsokat abban, hogy önkéntesen visszatérjenek. Másodsorban csökkentheti a menedékkérelmek értékelésével foglalkozó hatóságok munkaterhét. Sőt bizonyos esetekben a kitoloncolás (a hatóságok szempontjából nézve) olcsó és (a visszatérő szempontjából nézve) emberséges alternatívájának is minősülhet. Végül, de nem utolsósorban vannak olyan esetek is, amikor az önkéntes visszatérés nem tekinthető választási lehetőségnek, például amikor a külföldi azért köteles Magyarországot elhagyni, mert bűncselekményt követett el.

E fejezet utolsó részében szerepelnek a rendelkezésre álló statisztikai adatok és ismertetem még a kitoloncolások ill. az önkéntes visszatérések mennyiségi adatainak összehasonlítását is.

2.1 Visszatérő migránsok kategóriái

Magyarországon az érvényben lévő törvények értelmében egy külföldi állampolgár az alábbi három különböző kategóriába tartozhat:

- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek,
- harmadik országok állampolgárai,
- menedékkérők és nemzetközi védelmet élvező személyek.

Az első kategóriába, tehát a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek közé tartoznak az EGT állampolgárai és családtagjaik, az Európai Parlament és a Tanács – az Unió

¹ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról

polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint a 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről rendelkező – 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) alapján. A külföldiek e kategóriájába tartoznak az Európai Unió polgárai, az Európai Gazdasági Térség országai és Svájc állampolgárai. A magyar állampolgárok mindazon rokonai is ugyanezeket a jogokat élvezik, akik a közösségi jog értelmében egyébiránt nem tartoznának ebbe a kategóriába.

A második kategória, tehát a harmadik országok állampolgárai mindazokat a külföldieket jelentik, akik nem élvezik a szabad mozgás és tartózkodás jogát. Ez a Magyarországon való tartózkodás különféle jogcímeinek igen hosszú sorára terjed ki, a turistaként vízummentesen belépőktől kezdve a letelepedett személyekkel bezárólag.

Az utolsó kategóriába tartoznak a menedékkérők és a nemzetközi védelem valamiféle formáját élvező személyek. Ez utóbbi az alábbi státuszok bármelyikét jelentheti, a vonatkozó irányelvekkel összhangban: elismert menekült, oltalmazott, ideiglenes védelemben részesülő személy.

2.2 A visszatérés jogalapja

A fenti kategóriákba tartozó külföldi személy a magyar hatóságok által különféle alapokon meghozott ítéletek értelmében egy másik országba (a legtöbb esetben a származási országba) irányuló visszatérésre² lehet kötelezett.

2.2.1 Kötelezettség az ország elhagyására

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek akkor kötelesek Magyarországot elhagyni, ha a tartózkodási joguk lejárt. Ez esetben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal jogerős ítéletének kézhezvételétől számított három hónapon belül kötelesek eleget tenni ezen kötelezettségüknek.

Harmadik országok állampolgárait is terhelheti az ország elhagyására vonatkozó kötelezettség, amennyiben tartózkodásuk törvényes volt, új vízumért, tartózkodási engedélyért vagy ezek meghosszabbításáért folyamodtak, ám a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal visszautasította ezen kérelmüket. Ez esetben az ország elhagyására nyitva álló időtartam legfeljebb 30 nap, az ország elhagyásához szükséges előkészületek egyéni mérlegelése függvényében.

Visszautasított kérelem esetében a menedékkérő is köteles az országot elhagyni. Ez esetben az elhagyás időkorlátja legalább 10 és legfeljebb 30 nap.

Az ország elhagyására kiterjedő kötelezettség esetében a visszatérés mindig önkéntes abban az értelemben, hogy az állam nem alkalmaz kényszert (intézkedéseket, pl. őrizet vagy

² A magyar törvénykezésben nem használatos a „return” angol szó magyar megfelelője („visszatérés”). A „kiutasítás” vagy a „kötelezettség az ország elhagyására” kifejezések vannak használatban.

kiutasítás) annak érdekében, hogy bizonyossá váljon, hogy a szóban forgó külföldi személy – például bujkálással stb. – nem igyekszik meg elkerülni az ország elhagyását. Azzal a feltételezéssel kell élni, hogy a *bona fide* migráns megteszi az utazásához szükséges előkészületeket és elhagyja az országot.

2.2.2 Kiutasítás, bírósági végzés alapján

A Büntetőtörvénykönyv³ értelmében a magyar bíróságok hatásköre kiterjed a külföldi személy kiutasítására, amennyiben az adott személy bűncselekményt követett el és a személynek az országban való jelenléte „nem kívánatos”. Ez lehet kizárólagos büntetés vagy másodlagos büntetés, például börtönben letöltendő szabadságvesztés után. Vannak azonban korlátozások is: például menekültek nem utasíthatók ki, vagy harmadik országok letelepedett állampolgárai ill. a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek csak akkor utasíthatók ki, ha legalább öt éves szabadságvesztéssel büntethető vétséget követtek el.

A büntetőeljárás keretében a bíróság részéről elrendelt kiutasítást szintén a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hajtja végre. Így például a Hivatal határozza meg az ország elhagyására rendelkezésre álló időkeretet vagy a kitoloncolás szükségességét stb.

2.2.3 Kiutasítás, idegenrendészeti hatóságok utasítására

Az idegenrendészeti hatóságok (ez Magyarországon a törvényes és szabálytalan migrációval foglalkozó hatóságokat jelenti, nevezetesen a Rendőrséget és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt) hatásköre is kiterjed a külföldi személy kiutasítására. A kiutasítás feltételei eltérnek a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek ill. harmadik országok állampolgárai esetében.

A szabad mozgás és tartózkodás joga a Közösség törvényei értelmében csak az arányosság elvének megfelelően és kizárólag az érintett személy magatartása alapján korlátozható, amikor is a szóban forgó magatartás a közrendet, a köz- és nemzetbiztonságot vagy a közegészséget sújtó valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetést jelent. A magyar törvények értelmében a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal csak akkor utasíthatja ki a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyt, ha annak tartózkodása veszélyt jelent a közegészségre nézve vagy ha az adott személy a megadott határidőn belül önkéntesen nem tett eleget az ország elhagyására vonatkozó kötelezettségének vagy ha tartózkodási jogának igazolásaként hamis vagy félrevezető információkkal látta el az illetékes hatóságot. E fenti esetekben a kiutasítás mindig kényszerrel (azaz rendőrségi kísérettel) történik.

Harmadik ország állampolgárának kiutasítása lehet kötelező vagy diszkrecionális. A kiutasítás kötelező, ha az adott személy az Egyesült Nemzetek által elrendelt utazási tilalom vagy az Európai Unió Tanácsa hasonló korlátozó intézkedésének hatálya alá tartozik.

A harmadik ország állampolgárának kiutasítását alátámasztó diszkrecionális okok (tehát amikor a Rendőrség vagy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal saját maga dönthet a külföldi kiutasításáról) az alábbiak lehetnek:

³ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

- a harmadik ország állampolgára illegálisan lépte át vagy kísérelte meg átlépni a Magyar Köztársaság határát,
- a harmadik ország állampolgára nem tesz eleget a tartózkodás jogához szükséges követelményeknek,
- a harmadik ország állampolgára az előírt határidőn belül nem tesz eleget a Magyar Köztársaság területének elhagyására vonatkozó kötelezettségének,
- a harmadik ország állampolgára kereső foglalkozást üzött, de az előírások szerinti munkavállalási engedély vagy a jogszabályokban előírt bármely egyéb engedély hiányában,
- a harmadik ország állampolgára nem fizette vissza a korábbi visszatérése kapcsán a magyar állam részéről megelőlegezett visszafizetendő költségeket,
- a harmadik ország állampolgárának beutazása és tartózkodása veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, a közbiztonságra vagy a közrendre nézve,
- a harmadik ország állampolgárának beutazása és tartózkodása veszélyt jelent a közegészségre nézve, amelyre akár veszélyes is lehet,
- a harmadik ország állampolgára nem fizetett meg egy helyszíni bírságot vagy az előírt határidőn belül nem fizetette meg egy szabálysértési eljárás lezárásaként kivetett pénzbüntetést, és ez nem kárpótolható vagy szedhető be.

Harmadik országok állampolgárai esetében olyan kategóriákról is beszélhetünk (letelepedési engedéllyel rendelkező személyek, kísérő nélküli kiskorúak, emberkereskedelem áldozatai stb.), amelyekbe tartozó személyek csak kivételes feltételek fennállása esetén utasíthatók ki.

A fentiekben megadott kategóriák közül a bíróság végzése alapján kiutasítottak és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek általában nem vesznek részt az önkéntes visszatérési programokban. Az Európai Unió területén a támogatott önkéntes visszatérési programok többnyire harmadik országok állampolgáira irányulnak, ez pedig kizárja a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket. Ami a bírósági végzéssel kiutasított külföldieket illeti: ezek a személyek nem szabálytalan migránsoknak (bár magyarországi tartózkodásuk esetleg illegális lehet), hanem bűncselekmények elkövetőinek minősülnek. Az ő esetükben a kiutasítás nem azzal a céllal hozott intézkedés, hogy a személyek valóban visszatérjenek származási országukba, hanem egy olyan büntetés, amellyel biztosítható, hogy Magyarországra nem fognak visszatérni. E személyek visszatérése általában kitoloncolással valósul meg.

2.3 Visszatéréssel kapcsolatos statisztikai adatok

A visszatérésre vonatkozó statisztikai adatok⁴ számos fő kategóriára bonthatók fel.

Az A. táblázat a 2004 és 2008 között kiutasított személyek összesített számát mutatja:

A. táblázat: Kiutasítások

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>BÁH kiutasítással</i> | 3 307 | 3 373 | 2 329 | 527 |
| <i>Bírósági kiutasítással</i> | 904 | 1 003 | 703 | 568 |
| <i>Rendőrségi kiutasítással</i> | 3 046 | 3 046 | 2 894 | 2 066 |
| ÖSSZESEN | 7 257 | 7 422 | 5 926 | 3 161 |

A 2006. év során tapasztalható hanyatlás annak tulajdonítható, hogy 2007. január 1-vel Románia az Európai Unió tagállama lett és polgárai e naptól kezdve a szabad mozgás és tartózkodás jogát élvezik. Ezt megelőzően azonban a romániai állampolgárok képviselték a Magyarországról kiutasítottak egyik legnagyobb csoportját.

A B. táblázatban láthatjuk azon kiutasítottak számadatait, akik kiutasítása kitoloncolással, tehát rendőrségi kísérettel valósult meg.

B. táblázat: Kitoloncolások száma, főbb állampolgárságok szerint:

| Állampolgárság | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Román</i> | 353 | 383 | 432 | 30 |
| <i>Moldovai</i> | 79 | 27 | 22 | 37 |
| <i>Szerb (montenegrói)</i> | 67 | 51 | 119 | 295 |
| <i>Kínai</i> | 31 | 6 | 14 | 4 |
| <i>Török</i> | 50 | 15 | 12 | 5 |
| <i>Ukrán</i> | 67 | 162 | 93 | 23 |
| <i>Egyéb</i> | 218 | 81 | 56 | 87 |
| Összesen: | 865 | 725 | 748 | 481 |

E táblázat adatait összehasonlíthatjuk a hazájukba önkéntesen visszatérő külföldiek számával (ld. C. táblázat).

⁴ A jelen fejezetben megadott statisztikai adatok forrása az Európai Visszatérési Alap – 2008-tól 2013-ig tartó időszakra kiterjedő – magyarországi többéves programja. Ez az alábbi honlapról tölthető le: <http://irm.gov.hu>

C. táblázat: Önkéntes visszatérők, főbb állampolgárságok szerint:

| Állampolgárság | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------|-------------------|------------|------------|------------|
| Szerb (montenegrói) | | 116 | 146 | 149 |
| Török | | 15 | 6 | - |
| Mongol | | 12 | 29 | 16 |
| Indiai | | 10 | - | - |
| Vietnám | | 8 | - | 6 |
| Albán | | 8 | - | - |
| Kínai | | - | 8 | - |
| Iráni | | - | 8 | - |
| Grúz | | - | 6 | 6 |
| Nigériai | | - | - | 6 |
| Moldovai | | - | - | 5 |
| Összesen: | Nincs adat | 212 | 225 | 212 |

A számadatok összehasonlításával megállapíthatjuk, hogy 2005-2006-ban az önkéntes visszatérések nagyjából a kitoloncolások egyharmadát, míg 2007-ben csaknem felét tették ki. Ám itt mindenképpen említést érdemel az, hogy a visszatérés e két módjának közvetlen összehasonlítása félrevezető lehet, hiszen számításba kell venni azokat a migránsokat is, akik kitoloncolással nem sújthatók, de részt vehetnek támogatott önkéntes visszatérési programokban (pl. visszautasított menedékkérők) és fordítva (pl. a bíróság által kiutasított személyek).

A táblázat tanúsága szerint az önkéntes visszatérők legnagyobb részét (és a kitoloncoltak jelentős részét) a szerbek (montenegróiak) alkotják. Ők akkoriban Szerbia és Montenegró állampolgárai voltak, de valójában koszovói albánoknak tekintendők, tehát azon csoport tagjai, akik – e jelentés későbbi részében ismertetett tényeknek megfelelően – Magyarországon az önkéntes visszatérés érdekében tett erőfeszítések legmeghatározóbb középpontjában állnak.

Emellett az is megállapítható, hogy az önkéntes visszatérők száma igencsak állandó. Ez annak tulajdonítható, hogy az önkéntes visszatérési programok költségvetését minden évben az adott év elején szokták összeállítani, a szóba jöhető kedvezményezettekre vonatkozó előrejelzések alapján. Ez pedig bizonyos szempontból előre meghatározza az önkéntes visszatérésre lehetőséggel rendelkező migránsok számát.

Az önkéntes visszatérés témakörében ennél részletesebb statisztikák (önkéntes visszatérők kategóriái, demográfiai jellemzők, visszautasított kérelmek száma) sajnálatos módon nem állnak rendelkezésre.

3. A POLITIKAI ÉS JOGSZABÁLYI HÁTTÉR

A jelentés itt következő részében rövid ismertetés található a migrációs politika magyarországi politikai háttéréről, az önkéntes visszatérés jogszabályi feltételeiről és arról, hogy az EU *acquis* milyen hatással volt mindezekre.

3.1 Migráció Magyarországon – a politikai környezet

A magyar politikában és a magyar közgondolkodásban a migráció nem egy olyan, indulatokkal átfűtött vitatéma, mint ahogy ez általában lenni szokott az Európai Unió nyugati országaiban. Magyarországon alacsony a migráns lakosság száma és e migránsok lehető legnagyobb része jelentősebb nehézségek nélkül be tud illeszkedni a társadalomba, így hát jelenlétük is csekély feszültséget kelt a belföldi lakosság köreiből. Mindez annak köszönhető, hogy a legtöbb migráns a szomszédos országokból jön (nevezetesen Romániából, Ukrajnából és Szerbiából) és nemzeti hovatartozását tekintve magyar.

Az, hogy a magyar etnikum igencsak kiterjedt csoportjai élnek a szomszédos államokban, e tekintetből egyértelműen reflektorfénybe állíthatja a migráció kérdését: Magyarországon az alkotmány előírja e csoportok érdekeinek védelmét. A legtöbb esetben maga a közvélemény is erősen szimpatizál e csoportokkal: ha egy magyar lap címsorában migrációról olvashatunk, az legtöbbször olyanfajta eljárási bonyodalommal foglalkozik, amellyel e migránsok a letelepedési engedély vagy az állampolgárság kérelmezése során kénytelenek szembenézni.

A közelmúltban a leginkább figyelemre méltó esemény, amely általánosságban véve a migrációra terelte a magyar politikusok és a magyar közvélemény figyelmét, a 2004. decemberi népszavazás volt. Ennek az volt a központi kérdése, hogy az ország a szokványos honosítási eljárás kiiktatásával adhat-e állampolgárságot a környező államokban lakó magyar kisebbségeknek. A két nagy politikai párt eltérő véleményt alkotott erről: a hatalmon levő párt (MSZP) ellene volt, míg a legnagyobb ellenzék (FIDESZ-MPP) mellette állt ki. A népszavazás nem járt sikerrel, mivelhogy a szavazók az előírt számban nem jelentek meg. Az esemény azonban mégis arra kényszerítette a kormányt, hogy megszüntessen bizonyos követelményeket, lerövidítse a magyar etnikumok számára az állampolgárság megszerzéséhez szükséges várakozási időt és hogy alapvetően egyszerűsítse a kapcsolódó eljárások teljes körét.

Ettől eltekintve a migrációs kérdések alapvetően csupán csekély vagy még annál is kisebb mértékben tartoznak a politikai pártok és a közvélemény érdeklődési körébe – leszámítva azt a néhány nem kormányzati szervezetet (nevezetesen a Magyar Helsinki Bizottságot), amely a menedékkérők és egyéb migránsok érdekeit igyekszik védeni.

E háttér ismeretében könnyen beláthatjuk, hogy az önkéntes visszatérés – és általában véve a visszatérés – nem központi téma a mindennapok politikájában⁵. Ez pedig azt jelenti, hogy a valódi szereplők – a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Rendőrség mindazon szakemberei, akik napi szinten foglalkoznak a visszatérés problematikájával, a Nemzetközi

⁵ Volt azonban egyetlen egy kivétel, amikor is egy nigériai migráns a repülővel történő kitoloncolása során életét vesztette. Ezzel több magyar lap és magazin is foglalkozott akkoriban.

Migrációs Szervezet (IOM) és a nem kormányzati szervezetek – azok, akik ténylegesen hatással lehetnek Magyarország visszatérési politikájára.

Ez a tény előtérbe helyezi a kormányzati oldal (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) és a szakmai szereplők közötti rendszeres megbeszélések jelentőségét abban, hogy kellőképpen reagáljanak a visszatérési szakpolitikákban kialakult legújabb nemzetközi fejleményekre és a Magyarországra irányuló migrációs áramlások struktúrájában bekövetkezett változásokra.

3.2 Önkéntes visszatérés a magyar jogszabályokban

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozása előkészületei során, 2001-ben tette meg az első komoly lépéseket az EU *acquis*-val való jogharmonizáció útján. A parlament ekkor fogadta el a 2001. évi XXXIX. törvényt a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról. A törvény megfogalmazása során egyértelmű cél volt az EU migrációs *acquis*-val teljes mértékben harmonizáló új idegenrendészeti törvény megalkotása.

Bár akkoriban a törvényes migrációról szóló közös európai szabályok többsége ún. „puha”, azaz nem kötelező erejű jogi („soft law”) formát öltött (a tagállamokra nézve a törvény erejénél fogva nem kötelező határozatok), Magyarország mégis amellett kötelezte el magát, hogy új idegenrendészeti törvényében az EU tagállamok legjobb gyakorlatait tükrözze, ami pedig kihatott a törvényes migrációt szabályozó rendelkezésekre és az illegális migránsokra kivethető szankciókra.

A 2001. évi törvény magában foglalta az EU (EGT) állampolgárainak tartózkodásáról szóló rendelkezéseket is. Ezek Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásakor, 2004. május 1-én léptek hatályba. Akkoriban ezek a rendelkezések az egyének Közösségen belüli szabad mozgását szabályozó különféle irányelvekre épültek, majd 2004-ben a 2004/38/EK irányelv felváltotta mindezeket a rendelkezéseket. A magyar törvényhozók az új irányelv foganatosításához szükséges módosítások megfogalmazása közben ébredtek rá arra, hogy óriási különbség van a szabad mozgás közösségi jogát élvező személyekre illetve a harmadik országok állampolgáira vonatkozó rendelkezések között, így ezek egyetlen törvénybe – egyetlen idegenrendészeti törvénykönyvbe – sűrített szabályozása gyakorlatilag lehetetlennek tűnt. Ezek alapján a magyar kormány felismerte, hogy a 2004/38/EK irányelvet – ami az Európai Unió egyik alappillére, nevezetesen a személyek szabad mozgásának és tartózkodásának jogát szabályozza – csak akkor tudja sikeresen megvalósítani, ha egy új, kizárólag az EGT polgárainak beutazásával és tartózkodásával foglalkozó törvényt is megfogalmaz.

Következésképp a magyar parlament két törvényt fogadott el 2006 végén: az egyik törvény az EGT polgárok és rokonaik (valamint a közösségi jog alapján harmadik ország állampolgárainak minősülő magyar állampolgárok rokonainak) beutazásáról és tartózkodásáról szól, míg a másik az összes többi külföldi állampolgár, tehát a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását szabályozza. Ez a két törvény – a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, és a 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról – jelenti a visszatérési eljárások legfontosabb jogszabályi hátterét.

A magyar idegenrendészeti jogszabályok a harmadik országok állampolgárainak önkéntes visszatérését két módon ösztönzik.

Elsőként, ha egy harmadik ország állampolgára törvényesen tartózkodott Magyarországon (pl. volt vízum vagy tartózkodási engedélye) és vízumát vagy tartózkodási engedélyét visszavonják vagy nem hosszabbítják meg, a harmadik ország állampolgára önkéntesen köteles az országot elhagyni. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal legfeljebb 30 napig terjedő időszakot biztosít ezen kötelezettség teljesítéséhez.

Az önkéntes visszatérés jogszabályokban biztosított másik módja az, hogy a bevándorlási hivatal „tartózkodhat” a kiutasítási határozat meghozatalától. Erre akkor kerülhet sor, ha a kiutasítási határozat arra épül, hogy a harmadik ország állampolgára illegálisan lépte át vagy kísérelte meg átlépni a határt, a szükséges vízum vagy tartózkodási engedély nélkül tartózkodott Magyarországon, avagy az előírások szerinti munkavállalási engedély és tartózkodási engedély nélkül volt foglalkozása.

Ez esetben a hatóság nem hoz érvényesíthető kiutasítási határozatot (ami pedig a magyar törvények értelmében automatikusan maga után vonná a beutazási tilalmat, ami beutazási tilalomnak minősülne a Schengeni Információs Rendszerben). A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal mégis meg szokott adni egy olyan időkeretet, amelyen belül a harmadik ország érintett állampolgára köteles önkéntesen elhagyni az országot. Ez szintén legfeljebb 30 napig terjedhet.

A magyar törvények az önkéntes visszatérés esetére nem írnak elő minimális időtartamot. A kormány eredeti javaslatában egy 7-től 30 napig terjedő időkeret szerepelt volna a visszatérőkre vonatkoztatva, ám a törvény parlamenti vitája közben az egyik országgyűlési képviselő a javaslathoz egy módosítást nyújtott be, ez pedig a javaslatból eltörölte a minimális időtartamot. Az országgyűlési képviselők legnagyobb többsége (Magyarországon kétharmados többség szükséges a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény elfogadásához) egyetértett ezzel.

Az önkéntes távozás pontos határidejét úgy kell meghatározni, hogy a harmadik országbeli érintett állampolgár a szükséges előkészületek végére járhasson.

A törvény az önkéntes távozás fogalomkörében egyáltalán nem tesz említést a támogatott önkéntes visszatérési programokról, ennél fogva a harmadik ország állampolgárára bízva a visszatéréshez szükséges pénzügyi források megszervezését és biztosítását.

Felmerül tehát a kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e a támogatott önkéntes visszatérési programok jogszabályi rendezésére. Erre azonban igen nehéz egy egyértelmű igennel vagy egy egyértelmű nemmel válaszolni. Bizonyosra vehetjük, hogy ilyen jellegű programok még most sem jelennek meg kötelezettségként a modern államok életében, így hát azzal is érvelhetünk, hogy jogszabályi keretre (ami természetesen maga után vonná az állam azon kötelezettségét, hogy a migránsok számára működtessen egy támogatott önkéntes visszatérési programot) nincs is szükség. Nem beszélve arról, hogy ezeket a programokat jellegzetesen a Nemzetközi Migrációs Szervezet, az egyes nemzeti kormányoktól független kormányközi szervezet működteti – egészben vagy legalább részben –, és az EU tagállamokban az ilyen programok finanszírozása jellemzően közösségi forrásokat igényel, sőt a nem kormányzati szervezetek alkotta ágazat finanszírozására is támaszkodhat. Így hát egy szigorú jogszabályi környezet akár akadályt is jelenthet a partnerek, a célcsoportok és a programok tartalmi

részének kiválasztása során szükséges rugalmasságban és korlátozhatja a finanszírozáshoz rendelkezésre álló forrásokat is.

Másrészről azonban az, ha lehetőséget kínálunk a migránsnak arra, hogy önkéntesen térjen vissza, az országban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár számára a legemberségesebb és legmértősebb módszert jelenti. Erre – amint már az előzőekben is láthattuk – a magyar törvénykezés az esetek legnagyobb részében lehetőséget nyújt, ám a törvény egyfajta garanciaként arra kötelezheti a hatóságokat, hogy tájékoztassák a visszatérőt annak lehetőségéről, hogy egy támogatott önkéntes visszatérési program keretein belül is módjuk van visszatérni. Számos jogszabályi rendelkezés hivatott például azt biztosítani, hogy a külföldi mindenképpen tájékoztatva legyen az ingyenes jogi tanácsadás, a konzuli hatóságoktól, nem kormányzati szervezetektől vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságától (UNHCR) kérhető segítség lehetőségéről. Hasznos lenne, ha a támogatott önkéntes visszatérési programokról is lenne egy hasonló rendelkezés és az érintett külföldi személynek ennek segítségével lehetősége lehetne arra, hogy visszatérése kapcsán kellő tájékozottsággal hozza meg döntését.

Az előzőekhez hasonlóan a magyar menedékjogi törvény⁶ sem tesz említést a támogatott önkéntes visszatérési programokról. Az önkéntes visszatérés csupán a menekült és az oltalmazotti státusz visszavonásának jogalapjaként kerül megemlítésre.

Ám a menedékjogi törvény végrehajtásáról szóló rendelet⁷ a menedékkérők, az elismert menekültek és az oltalmazottak „támogatott” önkéntes visszatéréséről is rendelkezik. A ’támogatott’ szónak itt idézőjelek között kell szerepelnie, mert itt a támogatás csupán a repülőjegyek megvételéhez szükséges pénz biztosítására és a visszatérés során felmerülő egyéb költségek vissza nem térítendő segély formájában nyújtott fedezetére terjed ki. Ehhez egy kérelmet kell előterjeszteni és csatolni kell hozzá az érintett ország külképviseletének igazolását is. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal a jegy árát és a további indokolt kiadásokat teljes összegben vagy részben fizetheti meg. A menedékkérő csak akkor részesedhet ebben a segélyben, ha jövedelme alacsonyabb a Magyarországon érvényes minimális bér összegénél (kb. 260 euro), míg a menekültek és oltalmazottak esetében jövedelmük az átlagos magyar nettó jövedelemnél (kb. 450 euro) kevesebb kell hogy legyen.

3.3 Európai Unió jogszabályok a visszatérésről

Magyarországon az illegális migráció és a visszatérés jogi háttere teljes mértékben összhangban van az EU *acquis*-val. Az összes vonatkozó EU jogszabály megfogalmazásra került a nemzeti törvényekben.

A Tanács – a harmadik államok két vagy több tagállam területéről kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló – 2004/573/EK határozatával összhangban a kitoloncolás végrehajtásáról rendelkező miniszteri rendelet előírja, hogy repülővel történő kitoloncolás megszervezése esetén utána kell járni az ICONet-en annak, hogy erre a célra rendelkezésre áll-e közös légi járat.

⁶ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

⁷ 301/2007 (XI. 9.) Korm. rendelet

A gyakorlatban azonban Magyarország még a közös légi járatokban való részvétel előtt áll. Ez több okra vezethető vissza: a régióban nyilvántartott migránsok számából és összetételéből következően (a számok alacsonyak és a legmeghatározóbb nemzetiségek a szomszédos országok állampolgárai) egy közös légi járat megszervezése nem lenne a kitoloncolások végrehajtásának ténylegesen megvalósítható eszköze.

A Tanács 2001/40/EK és 2003/110/EK irányelve is megjelenik a nemzeti törvényekben. Ezek gyakorlatilag semmilyen valós hatással nincsenek Magyarország visszatérési műveleteire.

Bár az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról formálisan még nem jelenik meg a nemzeti törvényekben, mégis fontos szerepet játszik a harmadik országok állampolgárainak visszatéréséről szóló magyar törvénykezésben. Amikor a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény megfogalmazásra került, a kormány legfőbb célja az volt, hogy teljes összhang legyen a migrációra vonatkozó EU acquis-val. Mindezt figyelembe véve a Bizottság visszatérési irányelvre vonatkozó javaslata tükröződött a magyar törvényekben. Változtatni való nem sok akadt, mivel a 2001. évi idegenrendészeti törvény a legtöbb szempontból nézve a Bizottság logikáját követte: a kétszintes rendszer – melyből az első szint a kiutasítási határozat, a második pedig a kitoloncolási végzés arra az esetre, ha a kiutasítási határozat nem lenne érvényesíthető – már eleve szerepelt a nemzeti jogszabályokban. A visszatérési irányelvből következő legfontosabb változás az őrizet maximális időtartamának az eredeti 12 hónapra való csökkentése volt.

4. A TÁMOGATOTT ÖNKÉNTES VISSZATÉRÉS ÖSSZEFOGLALÁSA

4.1 A támogatott önkéntes visszatérés magyarországi szereplői

4.1.1 Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

A 2000. január 1-én alapított Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal egy központi hivatal, dolgozói köztisztviselők. A Hivatal feladatai három fő kategóriába sorolhatók:

- a Hivatal felel a magyar állampolgársági kérelmek elbírálásáért és egyéb feladatokért, pl. magyar állampolgársági bizonyítványok kiállítása,
- a Hivatal idegenrendészeti hatóságként is működik, ennél fogva foglalkozik az előírászerű és szabályellenes migrációval kapcsolatos témákkal (pl. vízumok, tartózkodási engedélyek, letelepedési (állandó tartózkodási) engedélyek kiadása, visszavonása), elrendeli a külföldiek őrizetét vagy kötelező szabadságvesztését, beutazási tilalmakat és kiutasítási határozatokat (kiutasítási végzéseket) ad ki,
- a Hivatal Magyarország menekültügyi hatóságaként is működik: a Hivatal üzemelteti Magyarország három menekültbefogadó állomását; menekült, oltalmazotti és menedékes státuszt ad és von vissza.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal működése során tehát gyakorlatilag a migráció-menedzsment valamennyi területével foglalkozik, ám a határellenőrzés kivételével, ami a Rendőrség hatáskörébe tartozik⁸.

Az önkéntes visszatérés terén a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal legfontosabb szakirányú osztálya a Kényszerintézkedési és Kiutasítási Osztály. Az Osztály a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal fővárosi központi irodaépületében működik⁹ és az Idegenrendészeti Igazgatóság részét képezi. Régebben önálló osztály foglalkozott a hazatelepülésekkel és egy másik önálló osztály a kényszerintézkedésekkel. Ez utóbbi a kiutasítási határozatok, kitoloncolási és őrizetbe vételi határozatok elbírálásában másodfokon illetékes szervként működött. Ám egyes törvényi változtatásokat követően e fenti határozatok ellen fellebbezésnek helye manapság már nincs (bírószági felülvizsgálat természetesen továbbra is kérelmezhető), így ezt a két osztályt az Idegenrendészeti Igazgatóság szervezeti felépítésének racionalizálása keretében összevonták.

Következésképpen a Kényszerintézkedési és Kiutasítási Osztály hatásköre az alábbiakra terjed ki:

- bizonyos esetekben továbbra is másodfokon eljáró hatóságként való működés (szabálytalan migránsokat Magyarországra szállító fuvarozók ellen kivetett bírságok),
- beutazási tilalmak elrendelése – mind a belföldi rendszerben és a Schengeni Információs Rendszerben,

⁸ A Magyar Határőrség 2008. január 1-én olvadt be a Rendőrségbe

⁹ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal egy központi irodából és 7 regionális igazgatóságból áll

- regionális igazgatóságok tevékenységeinek felügyelete a szabálytalan migráció vonatkozásában,
- közösségi szállások¹⁰ működésének felügyelete,
- dokumentumokkal nem rendelkező szabálytalan migránsok utazási okmányainak beszerzése,
- repülőgéppel történő kitoloncolás megszervezése (jegyek, kíséret, repülőtéri transzfer stb.),
- egyéb EU tagállamok – magyarországi repülőtereken keresztül tervezett tranzit utakra vonatkozó – kérelmeinek elbírálása, a 2001/40/EK irányelvben foglaltaknak megfelelően,
- végül pedig a magyarországi támogatott önkéntes visszatérési programokkal kapcsolatban felmerülő, e jelentés későbbi fejezeteiben részletesebben is ismertetett feladatok ellátása.

4.1.2 Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)

Az IOM Nemzetközi Migrációs Szervezet egy kormányközi szervezet, mely 1951-ben alakult. Legfontosabb feladata az, hogy támogatást nyújtson a menekülteknek és egyéb migránsoknak.

Az IOM széleskörű tapasztalatokkal rendelkezik a támogatott önkéntes visszatérés terén, hiszen az önkéntes visszatérési programok főszereplője szerte a világon: a Szervezet jelenleg 20 állandó programot és 100 projektet irányít világszerte. Emellett az IOM számos irodával rendelkezik a világ legkülönbözőbb pontjain és egyedi engedményes árakat kaphat a légi fuvarozóktól, így a fuvarozók szempontjából nézve ideális választásnak tekinthető egy támogatott önkéntes visszatérési program kivitelezésében.

Magyarország 1991-ben lett a Nemzetközi Migrációs Szervezet tagja, majd egy évvel később, 1992-ben az IOM irodát is nyitott a fővárosban, Budapesten. Nem sokkal ezt követően indult útjának a legelső magyar támogatott önkéntes visszatérési program.

Az IOM szakemberei a támogatott önkéntes visszatérési műveletek magyarországi megvalósítása terén az alábbiakban összegzett feladatokat kötelesek általánosságban ellátni:

- a migránsok és az adminisztratív dolgozók aktualizált tájékoztatása az önkéntes visszatérési programok létezéséről és a programok részleteiről,
- a program kedvezményezettjei szállításának megszervezése,
- az utazás logisztikai hátterének megszervezése,
- zsebpénz biztosítása a kedvezményezetteknek, az azonnal felmerülő költségek fedezeteként,
- a szükséges utazási okmányok beszerzésének megszervezése,
- aktualizált statisztikák az önkéntes visszatérés vonatkozásában.

¹⁰ A közösségi szállás az a hely, ahol a migránsok abban az esetben tartózkodhatnak, ha nincsenek őrizetben, de meghatározott helyen kell tartózkodniuk. A szállást (rövid időszakokra) általában szabadon elhagyhatják.

4.2 Támogatott önkéntes visszatérési programok és projektek Magyarországon

A magyarországi támogatott önkéntes visszatérési programok a kormány pénzügyi támogatásával tett erőfeszítésektől kiindulva főként az Európai Unió finanszírozásával megvalósított, projektekben testet öltő műveletekig vezető változások korát élték át 15 éves magyar életük során.

4.2.1 A kezdetek (1993-1997)

Az első támogatott önkéntes visszatérési program az IOM budapesti szervezete és a Határőrség (akkoriban a szabálytalan migráció irányításáért egy személyben felelős hatóság) irányításával valósult meg 1993 és 1997 között. Ezt a programot egyfajta alapozó vagy kísérleti programnak tekinthetjük, hiszen ez képezte a későbbi, immár bonyolultabb programok alapját. E program mindennapos munkálataiból szerzett tapasztalatok, valamint az IOM és a kormányzati oldal között rendszeresen folytatott megbeszélések vezettek az úgynevezett Magyarországi Önkéntes Hazatérő Program (HARP) kialakításához.

4.2.2 A támogatott önkéntes visszatérés intézményesítése – egyetértési nyilatkozatok (1997, 2000)

Az ország első támogatott önkéntes visszatérési programja során szerzett tapasztalatok egy Egyetértési nyilatkozat megtételéhez vezettek a magyar Belügyminisztérium és a Nemzetközi Migrációs Szervezet között. Ez a Nyilatkozat a két érintett fél feladatait, felelősségeit és kötelezettségeit fektette le.

Az első Egyetértési nyilatkozatot a Belügyminisztérium államtitkára és az IOM budapesti képviselőjének vezetője látta el aláírásával 1997. februárjában. Ezt 2000. októberben a nyilatkozat átdolgozott verziója követte, mely ezúttal tükrözte a migráció-menedzsment terén bekövetkezett intézményi változásokat, azaz a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal megalapítását.

A Nyilatkozat megfogalmazza célját: átfogó program kialakítása a Magyarországra beutazó és/vagy Magyarországon tartózkodó sikertelen menedékkérők és egyéb szabálytalan külföldiek önkéntes visszatérésének támogatásához.

A Nyilatkozat értelmezi az önkéntes visszatérés fogalmát is: „*egy személy önkéntesen visszatér állampolgársága országába; amennyiben erre a visszatérésre nem nyílik lehetőség vagy ha az adott személy hontalan, az önkéntes visszatérés azt jelenti, hogy az adott személy önkéntesen visszatér korábbi szokásos tartózkodási helye országába avagy az őt befogadni hajlandó ill. kötelezett országba*”. A Nyilatkozat arra is kitér, hogy bizonyos esetekben reintegrációs támogatás is nyújtható és hogy harmadik országban bevándorlóként befogadott személyek is lehetnek ennek kedvezményezettjei.

A program lehetséges kedvezményezettjeinek köre is pontosan meg van határozva, azzal, hogy az aláírók későbbi módosításokat is érvényesíthetnek:

- azok a menedékkérők, akiknek a menekült státusz iránti kérelmét az illetékes hatóságok a nemzeti eljárásokkal összhangban elutasították,
- azok a menedékkérők, akik már nem törekednek azért, hogy menekült státuszt szerezzenek maguknak,
- azok az egyéb külföldiek, akiket a beutazásra és tartózkodásra vonatkozó rendelkezések megszegése okán az illetékes hatóságok az ország területének elhagyására köteleztek vagy akikkel szemben az ilyen kötelezettség elrendelésének feltételei fennállnak.

A Nyilatkozat rendelkezik még a felek azon kölcsönös kötelezettségéről is, mely szerint kötelesek a program sikeres megvalósításához szükséges információkat egymásnak átadni, és a Nyilatkozat ismerteti a felek feladatait is. A magyar kormányzati oldal – a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Határőrség (ma: a Rendőrség) – feladatai:

- a potenciális kedvezményezettek tájékoztatása jogi státuszukról és a támogatott önkéntes visszatérési programban való részvételük lehetőségeiről,
- az IOM tájékoztatása azokról a személyekről, akiknek a program a javát szolgálhatja,
- az IOM minden részletre kiterjedő tájékoztatása ezen személyek jogi státuszáról, az IOM tanácsadási feladatainak fenntartásával.

Másrészről az IOM az alábbi feladatokat köteles ellátni:

- a potenciális kedvezményezettek lehető leggyorsabb tájékoztatása a programban nyújtott lehetőségekről,
- tanácsadás a potenciális visszatérőknek az indulásuk előtt számításba veendő gyakorlati témákban és tájékoztatásuk különösképpen a származási országban fennálló körülményekről, valamint azokról a természetes/jogi személyekről, akikkel (amelyekkel) további tájékoztatás vagy tanácsadás esetére kapcsolatba tudnak lépni,
- érvényes úti okmányok és szükség esetén vízumok intézése,
- támogatott szállítás és kapcsolódó szolgáltatások biztosítása, a biztonságos visszatérés elősegítéséhez,
- egyösszegű, készpénzben kifizetett összeg biztosítása a visszatérőknek (a körülményektől függően) és szükség esetén támogatás nyújtása reintegrációjuk érdekében,
- a származási országok – állampolgáraik visszafogadására vonatkozó – hozzájárulásának beszerzése,
- a származási országok hozzájárulásának beszerzése ahhoz, hogy az IOM jelen lehessen területükön és ezáltal biztosíthassa a visszatérők további támogatását, a follow-up és monitoring tevékenységeket.

A Nyilatkozat a rendszeres konzultációs és monitoring tevékenységek szem előtt tartásával egy konzultációs szervet – ún. Közös Konzultációs Bizottságot – is felállít. A Bizottság rendszeresen, legfeljebb három havonta ülésezik. A Bizottság tagságát a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Rendőrség és az IOM képviselői alkotják. Titkárságát az IOM biztosítja.

A Nyilatkozat rendelkezik még a támogatott önkéntes visszatérési program finanszírozásának szabályairól is. A program finanszírozása a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal költségvetéséből valósul meg. A programhoz évenként készül költségvetési terv, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – a programhoz valószínűleg csatlakozó migránsok

számára vonatkozó (az előző évek statisztikáira és a migrációs tendenciák értékelésére épített) –, IOM-hez benyújtott előrejelzései alapján. Az IOM az így megkapott számadat alapján készíti el a programtervezetet és a költségvetési tervet, majd ezeket visszaküldi a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak, mely pedig vagy jóváhagyását adja, vagy módosításokat kér. Az IOM évente kétszer készít kiadási jelentéseket (egy évközi és egy végleges jelentést).

A Nyilatkozat nem fogalmazta meg a Magyarországi Önkéntes Hazatérő Program működtetésének pontos módozatait: ezek az IOM – támogatott önkéntes visszatérés terén (nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt) összegyűjtött – legjobb gyakorlataira, valamint a program megvalósítása során a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál szerzett tapasztalatokra támaszkodnak.

A fenti Nyilatkozatra épülő és az első magyarországi önkéntes visszatérési program utódjának tekintendő Magyarországi Önkéntes Hazatérő Program 1997 óta működik.

4.2.3 Csatlakozás az Európai Unióhoz – a HARIP programok (2004-)

Magyarország 2004. május 1-én bekövetkezett csatlakozása az Európai Unióhoz új perspektívába helyezte az önkéntes visszatérési programokat. A legfontosabb változás az újfajta finanszírozási lehetőség előtérbe kerülése volt: ezek a műveletek korábban kizárólag Magyarország állami költségvetéséből valósultak meg, ám az EU-hoz történt csatlakozással új alternatívák kaptak szabad utat, EU alapok formájában.

Az első ilyen program a Magyarországi Önkéntes Hazatérő és Információs Program (HARIP) volt. Ezt az IOM budapesti irodája valósította meg az Európai Visszatérési Alap országos szintű finanszírozásával. Mivel az Európai Visszatérési Alap tevékenységeinek célpontjában (amint az Alap neve is sugallja) a menekültek és menedékkérők állnak, a kedvezményezettek köre szűkebb a Magyarországi Önkéntes Hazatérő és Információs Programban (HARIP), mint a Magyarországi Önkéntes Hazatérő Programban (HARP).

A Magyarországi Önkéntes Hazatérő és Információs Program célja a menekültek, elutasított menedékkérők és Magyarországon tartózkodási joggal rendelkező személyek származási országukba történő önkéntes és rendezett visszatérésének elősegítése. Ez egyben azt is jelenti (amint a fentiekből is kitűnik), hogy a menedékkérőkért nem folyamodott szabálytalan migránsok – a 'tartózkodási joggal rendelkező személyek' kategóriájába tartozók kivételével – nem vehetnek részt ebben a programban. Ez utóbbi státusz a visszaküldés tilalmának elve alapján a származási országukba vissza nem küldhető szabálytalan migránsoknak adható (a menedékkérők és a menedékkérők és a menedékkérők törvény értelmében nemzetközi védelemben részesülő személyek kivételével) abban az esetben, ha őket más biztonságos ország befogadni nem hajlandó. Státuszuk a nemzetközi védelem kiegészítő, „utolsó megoldás”-t jelentő formájának tekinthető.

A Magyarországi Önkéntes Hazatérő és Információs Program két szakaszból áll: az első az információs szakasz, melynek célja a program ismertségének terjesztése és a potenciális kedvezményezettek tájékoztatása a programban való részvétel előnyeiről. A második szakasz az operatív visszatérési szakasz, melynek keretein belül támogatásban részesülnek a kedvezményezettek és megszervezésre kerül az anyaországaikba történő önkéntes

visszatérésük. A program a korábbi támogatott önkéntes visszatérési programokra épül és az ilyen fajta magyar kezdeményezések folytonosságát és fenntarthatóságát hangsúlyozza.

Az IOM – irodái globális hálózata és évtizedek alatt felgyülemlett tapasztalatai révén – különböző információkkal rendelkezik a származási országokról, és ezek birtokában a lehető legcélrányosabb tájékoztatást tudja nyújtani a migránsoknak anyaországaik politikai, gazdasági és társadalmi helyzetéről. A Szervezet az összegyűjtött információk alapján a származási országról szóló tájékoztatókat adott ki a magyarországi célcsoportokban leginkább használt nyelveken (török, albán (koszovói), dari, pastu, grúz, bosnyák, moldvai, macedón és vietnámi).

4.2.4 VISSZATÉRÉS program előkészítő intézkedései

A VISSZATÉRÉS program 2005. és 2006. évi előkészítő intézkedései keretében (mely a Visszatérési Alap kísérleti fázisának is tekinthető egyben) az IOM budapesti irodája a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal folytatott szoros együttműködés során egy visszatérési programot valósított meg.

Az „Enhancing Mechanisms and Harmonizing Standards in the Field of Voluntary Return of Irregular Migrants in EU Central European States” [„Mechanizmusok erősítése és szabványok összehangolása a szabálytalan migránsok önkéntes visszatérésében, az EU közép-európai államaiban”] címet viselő program a maga nemében az első ilyen jellegű, a közép-európai országokra (Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország) kiterjedő regionális program volt.

A program Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia belügyminisztériumaival kialakított szoros partnerség és az EU szakirányú intézményeivel közös együttműködés keretein belül technikai és pénzügyi támogatási mechanizmusokkal erősíti és mozdítja elő az említett országok támogatott önkéntes visszatérési programjait. A kezdeményezés regionális szintű és célja a támogatott önkéntes visszatérési eljárások harmonizációjához való hozzájárulás megvalósítása, az EU szakpolitikáival és a visszatérésre vonatkozó alapelveivel összhangban. A program az IOM széleskörű tapasztalataira és a támogatott önkéntes visszatérés kapcsán globális szinten meghatározott legjobb gyakorlatokra támaszkodik.

4.2.5 Az Európai Visszatérési Alap

Az Európai Visszatérési Alap¹¹ létrehozása számos új lehetőségnek nyitott utat a magyarországi támogatott önkéntes visszatérési programok fejlesztése terén. A projekt kérelmek elbírálása alapján a rendelkezésre álló források elosztásáért felelős hatóság (az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) hangsúlyozza az önkéntes visszatérési intézkedések – éves programjaiban testet öltő – továbbfejlesztésének fontosságát.

Az Európai Visszatérési Alap akként járult hozzá Magyarország saját Magyarországi Önkéntes Hazatérő Programjának (HARP) továbbfejlesztéséhez, hogy egy reintegrációs

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 575/2007/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról

komponenssel bővítette a Programot (Magyarországon először), valamint hogy létrehozta a Magyar Visszatérési és Reintegrációs Programot (HARRP). Emellett az Alap támogatásával számos egyéb tevékenységre is sor kerülhetett (információs kampány, honlap, kapacitásbővítés, tanulmányi utak stb.).

4.3 Támogatott önkéntes visszatérés a gyakorlatban

E tanulmány is rámutat arra, hogy Magyarországon adva van a sikeres önkéntes visszatérési programok működtetéséhez szükséges jogi, intézményi és pénzügyi háttér. Az alábbiakban arra kívánok fényt deríteni, hogy egy ilyen jellegű program miként is működik a gyakorlatban.

Az első és nagyon fontos lépés a migránsok tájékoztatása az önkéntes, „méltóságteljes és emberséges” hazatérésük lehetőségéről, a „szabályos” visszatérési eljárásból fakadó mindenféle kellemetlen és negatív következmények (pl. deportálási bélyegző az útlevelemben, beutazási tilalom stb.) nélkül. A migrációról szóló törvényeket és jogszabályokat néha alig ismerő migránsok számára nem nyilvánvaló, hogy fennáll ennek lehetősége. Így a tájékoztatás kiemelkedően fontos feladat és nem a véletlen egybeesés műve az sem, hogy a Magyarországi Önkéntes Hazatérő és Információs Programban (HARIP) különös hangsúlyt kap az információs elem.

Az önkéntes visszatérési programokról szóló információs anyagokhoz a közösségi szállásokon és a befogadó központokban lehet hozzáférni. A közösségi szállások a szabálytalan migránsoknak hivatottak szállást adni, így komoly jelentősége van annak, hogy ott valóban rendelkezésre álljanak az önkéntes hazatérés lehetőségére vonatkozó információk. A befogadó központok a menedékkérők elszállásolását biztosítják: ez egy másik olyan hely, ahol a potenciális önkéntes visszatérők tömegesen előfordulnak. Ezek a tájékoztató füzetek számos nyelven készültek el és röviden ismertetik az önkéntes visszatérési programokban való részvétel lehetőségét és előnyeit.

A menedékkérők illetve beazonosított szabálytalan migránsok közé nem tartozó migránsok csoportjait már jóval nehezebb utolérni. Az e téren tett erőfeszítések közé lehet sorolni a Magyarországon élő diaszpórák (legfőképpen a kínaiak) lapjaiban rendszeresen megjelenő hirdetéseket, a Budapesten működő nagykövetségeknek és az olyan jellegű piacoknak (pl. a budapesti józsefvárosi piacra) küldött információs füzeteket, ahol főként kínai és vietnámi migránsok árulják portékáikat úgy, hogy az esetek nagy részében nem is rendelkeznek a magyar törvényekben előírt dokumentumokkal (munkavállalási engedély, tartózkodási engedély).

A fentiekén kívül az IOM egy honlapot is gondoz (www.volret.hu) és ingyenes telefonos információs szolgálatot is működtet öt nyelven (angol, orosz, albán, kínai és magyar). Említést érdemel itt, hogy a honlap a külföldiek magyarországi önkéntes visszatérési lehetőségekre kiterjedő tájékoztatásának elsődleges eszközeként valósult meg, ám az oldalhoz se az IOM budapesti honlapján (www.iom.hu), se a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapján (www.bevandorlas.hu) nem található linkek. Maga az oldal kifejezetten tájékoztató jellegű: a potenciális kedvezményezetteknek rövid, könnyen érthető GYIK („gyakran ismételt kérdések”) fejezetben adja meg a szükséges információkat, valamint alapszintű tájékoztatást ad az IOM-ról és a támogatott önkéntes visszatérési programokról. A

jelentkezési lapokat is le lehet innen tölteni, bár csak Microsoft Word doc formátumban. Érdemes lenne fontolóra venni egy pdf verzió felhelyezését. Az IOM saját honlapján információk találhatóak az önkéntes visszatérésről. Sajnos az itt megadott információk nem naprakészek (csak a 2005. évi közép-európai programról ad tájékoztatást), mégis hasznosak. Ezzel ellentétben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapján egyáltalán nem található ilyen irányú információk. Van még hova fejlődni ezen a téren...

A visszatérés körében nyújtott tanácsadás fontos szerepet játszik abban, hogy a migráns megfelelő tájékozottsággal hozza meg a visszatérésére vonatkozó döntését. A támogatott önkéntes visszatérési programot hirdető, a közösségi szállásokon és befogadó központokban elhelyezett tájékoztatók, plakátok stb. mellett egy írásbeli megállapodás megkötésére is sor került az IOM és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal között arra vonatkozóan, hogy az IOM munkatársai a helyszínen is ismertethessék a programokat és a visszatéréshez kapcsolódóan személyre szabott tanácsokat adhassanak a migráns egyedi helyzetének mérlegelése után. Itt nem csak arról van szó, hogy a migránst miként, mivel lehet ösztönözni (nem kap deportálási bélyegzőt, zsebpénz, reintegrációs juttatás), hanem bemutatják a migráns esetében esetlegesen fennálló kockázatokat is (az IOM származási országra vonatkozó széleskörű adatbázisa alapján).

A programban való részvételhez a migráns a fentiekben foglaltaknak megfelelően egy szabványos jelentkezési adatlapot köteles kitölteni. Ezt a jelentkezési lapot helyben, a közösségi szállásokon és befogadó központokban lehet beszerezni vagy az internetről is le lehet tölteni, tizenkét nyelven (albán, kínai, angol, magyar, macedón, mongol, román, orosz, szerb, szlovák, török és vietnámi). A jelentkezési lap mindössze két oldalas és kitöltése sem igényel túlságosan komoly erőfeszítést. A kérdések a kérelmező azonosságának megállapítására szolgálnak (név, állampolgárság stb.), de vannak kérdések a kérelmező magyarországi tartózkodásának jogi természetére, a rendelkezésre álló úti okmányokra és vízumra, a lakcímre, valamint a Magyarországon tartózkodó családtagokra vonatkozóan is. A jelentkezési lap részét képezi még az önkéntességről szóló nyilatkozat is és tájékoztatás arról, hogy a megadott adatok a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal birtokába fognak kerülni és e Hivatal fogja felmérni azt, hogy a kérelmező jogosult-e a támogatott önkéntes visszatérési programban való részvételre. A kérelmező arról is köteles nyilatkozni, hogy a végső célállomás felé tartó útja során egyetlen tranzit országban sem fog ott maradni. A jelentkezési lapot a közösségi szállás vagy a befogadó központ ügyintézőinek lehet átadni vagy közvetlenül az IOM-nek lehet elküldeni.

A jelentkezéseket a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bírálja el. A határozat kizárólagosan a kérelmező jogosultságától függ, tehát ha a kérelmező jogi státusza szerepel a lehetséges kedvezményezettek köréről készített felsorolásban, a támogatott önkéntes visszatérési programban való részvétel jogát meg kell adni.

A kérelem elbírálása a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Kényszerintézkedési és Kiutaztatási Osztályának feladatai közé tartozik és a határozat meghozatala általában akár két hetet is igénybe vehet. Határidő ez esetben nincs megadva, a határozatot azonban olyan gyorsan kell meghozni, amennyire a jogosultság kérdése teljesen egyértelműnek tűnik. A döntéshozatali folyamat e viszonylagosan hosszan tartó elhúzódása mögött az rejlik, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem engedélyezi a külföldi részvételét a támogatott önkéntes visszatérési programban, ha vele kapcsolatban eljárás még folyamatban van. Ennek megfelelően a BÁH a külföldiek hazatérésének engedélyezése előtt például jogerős határozatot hoz a menedékkérelmről vagy arra kéri a harmadik ország állampolgárát, hogy

vonja vissza a tartózkodási engedély iránt benyújtott, jelenleg függő kérelmét stb. A döntéshozatal az is kérelmetelheti, hogy a tartózkodási engedély, a menedékkérellem és a visszatérési eljárások a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságainak hatáskörébe tartoznak, ami természetesen rendszeres egyeztetéseket kíván a regionális igazgatóságok és a (támogatott önkéntes visszatérési programban való részvételre kiterjedő jogosultságról szóló határozat meghozatalára hivatott) központ között. Mindezek figyelembevételével az általában két hétig tartó döntéshozatal elfogadhatónak tűnik. Ám itt felmerül annak a gondolata is, hogy egy ennél rugalmasabb módszer esetleg még kedvezőbb lehetne: nem mondhatni, hogy a migránsok könnyen döntenének önkéntes hazatérésükről és minden, bizonytalanságban eltelt nappal alighanem csak csökken az ilyen próbálkozásuk sikerét firtató kételkedésük és egyre nő annak valószínűsége, hogy végül is meggondolják magukat.

A nehézségekről szólva az IOM képviselői azon a véleményen voltak, hogy a közép-európai országok hatóságainak (úm. a magyar vagy a cseh, a szlovák és akár a lengyel hatóságok) gondolkodásmódja meglehetősen eltér a nyugat-európai kollégáik szemléletétől: a kelet-európaiak teljes mértékben irányítani kívánják a helyzetet, míg a nyugati országokban üdvözik azt, ha egy migráns önkéntesen tér haza és az önkéntes visszatérők listáján kívül a szükséges intézkedések teljes sorát az IOM személyzetére bízák.

Ha a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kedvező határozatot hozott a jogosultság tárgyában, hivatalos kérelemmel fordul az IOM budapesti irodájához, amely ezek után nekiláthat az utazás logisztikai előkészítésének. Ez általában az úti okmányok beszerzését jelenti, ami pedig a szokványos helyzetben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal feladata, de amennyiben bonyodalmak adódnak – ha például a szóban forgó visszatérő országának nincs nagykövetsége vagy konzulátusa Magyarországon (az ehhez kapcsolódóan felhozott példák afgán és nepáli visszatérőkre vonatkoztak) – az IOM segítséget nyújthat a hatóságoknak és a Magyarországon kívül működő egyik irodáján keresztül beszerezheti az úti okmányokat. Ez a módszer – a diplomáciai csatornák igénybe vétele helyett – az ügy gyorsabb és informálisabb elrendezését jelenti. A magyarországi támogatott önkéntes visszatérési programok működtetése során szerzett tapasztalatok alapján az úti okmányok beszerzése általában nem jelent nehézséget. A koszovói állampolgárok esetében a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal saját maga állíthatja elő a hazatéréshez szükséges úti okmányt (a koszovói hatóságok igazolásától függően).

A következő fontos lépés: a visszatérő személy célországának eléréséhez szükséges repülőjegyek megvásárlása. Itt mutatkozik az önkéntes visszatérési program IOM bevonásával történő megvalósításának költséghatékonysága: az IOM, globális méreteket öltő „törzsutas” minőségében alacsonyabb árakban állapodhat meg a légi fuvarozókkal. Az önkéntes visszatérők a rendes kereskedelmi járatokkal térnek vissza hazájukba. Ez alól egyetlen kivétel volt, 1999-ben, amikor a koszovói albánok nagy száma miatt egy charter járat indult Pristinába. Rendes körülmények között az IOM legfeljebb 5-10 napot igényel ahhoz, hogy az utazást megszervezze.

Az IOM „Return migration: policies and practices in Europe” [„Visszatérő migráció: szakpolitika és gyakorlatok Európában”] c. kiadványa szerint a Magyarországról induló önkéntes visszatérések átlagköltsége 700 US dollárt tett ki 2003-ban, miközben a kitoloncolás becsült költsége ennek négyszerese. Ez utóbbinak az az oka, hogy kitoloncolás esetében jellegzetesen három kíséreléssel kell számolni: ebből egy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársa, kettő pedig rendőr. A kitoloncolás azonban gyakran csak „részlegesen”

valószínűleg Magyarországon: a visszatérőt elkísérik a repülőgéphez, de beszállás után az adott személy már egyedül utazik tovább. Ez esetben a költségek az IOM segítségével véghezvitt önkéntes visszatérés költségeihez hasonlóak.

Ha a repülőjegyek már megvannak, újabb fontos feladat adódik: a repülőtéri transzfer. Magyarországon három nemzetközi repülőtér van – egy Budapesten (Ferihegyi Repülőtér), egy Debrecenben, az ország keleti részében, és egy Sármelléken, az ország nyugati felében –, de a gyakorlatban csak a budapesti Ferihegyi Repülőtér használható a támogatott önkéntes visszatérési programok céljaira. Az önkéntes visszatérők legfőbb tartózkodási helyei a közösségi szállások és a befogadó központok. Ezek a fővároson kívül találhatóak. Az egyetlen működő közösségi szállás Nyírbátorban van (285 km), míg befogadó állomások Békéscsabán (214 km), Bicskén (58 km) és Debrecenben (256 km) találhatóak. Ebből következően a repülőtéri transzfer a visszatérési folyamat kritikus része.

E jelentés korábbi fejezeteiben már láthattuk, hogy a repülőtéri transzfer megszervezése egyik konkrét szereplő – akár a kormányzati oldal vagy az IOM – feladatai közé se tartozik kifejezetten. A repülőtérré való eljutást a korábbi években a Rendőrség biztosította, „önkéntes alapon”. Ám miután a magyarországi gazdasági helyzet az összes kormányzati szerv költségvetésének megnyirbálását tette szükségessé, ennek hirtelen vége szakadt. Jelenleg az IOM-nek e célra van egy járműve és egy sofőrje és néha a visszatérők külföldre utaztatása is ily módon valósul meg. Az, hogy csupán egyetlen jármű áll rendelkezésre, nyilvánvalóan logisztikai bonyodalmakhoz vezethet, ha az ország különböző részein tartózkodó visszatérőknek ugyanazon a napon indul a járata.

Az IOM minden esetben értesíti a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságot az önkéntes visszatérők indulásáról. Az IOM emellett a repülőtéren is segíti a visszaindulókat: az IOM személyzete az indulás előtt másfél órával találkozik e visszatérőkkel a jegykezelő pultnál. Ha a visszatérő bejelentkezett, a tranzit zónában 100 eurót kap az IOM munkatársától. Ezt az összeget azért kapja, hogy a cél-repülőtérré való megérkezésétől finanszírozhassa a származási országon belül a végleges célállomásra való eljutását, így ez az összeg nem tekinthető készpénzbeli ösztönzőnek vagy reintegrációs segélynek. Ha a visszatérő aláírta a pénzvételi elismervényt, megkapja az úti okmányokat, majd felszállhat a repülőgépre.

Az IOM betartja az intézkedő kísérőkre vonatkozó szabályait. Minden esetben elő van írva, hogy az IOM munkatársa a visszatérővel annak saját nyelvén tudjon beszélni. Amennyiben a visszatérő kiskorú vagy orvosi segítséget igényel, az IOM a szükséges kíséretet biztosítja, szükség esetén pszichológus vagy orvos személyében.

Az IOM munkatársa addig vár a tranzit zónában, amíg a repülőgép fel nem szállt. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal tájékoztatást kap az önkéntes visszatérő sikeres elindulásáról.

A származási országban a visszatérőket a helyi IOM személyzete várja a repülőtéren, segít a formalitások elintézésében és kérésre megszervezi a végleges célállomásra való utazást. Az IOM budapesti irodája tájékoztatást kap a migráns biztonságos visszatéréséről.

A magyarországi támogatott önkéntes visszatérési programok kereteiben a visszatérők összefoglalásként az alábbi szolgáltatásokat vehetik igénybe:

- a támogatott önkéntes visszatérésről tájékoztatást nyújtó szórólapok, videofilmek és plakátok gyártása és terjesztése,
- segítségnyújtás az utazás és az indulás kapcsán,
- a visszatérők másodlagos elszállítása végleges célállomásukra,
- egészségügyi segítségnyújtás,
- fogadtatás a repülőtéren,
- pénzügyi reintegrációs támogatás,
- jövedelemtermelő projektek,
- közvetítő szolgáltatások a származási országokban,
- tájékoztatás a visszatérés céljaként megjelölt országokról.

5. REINTEGRÁCIÓ ÉS A VISSZATÉRÉS FENNTARTHATÓSÁGA

A visszatérés fenntarthatóságának rendkívül nagy jelentőséget kell tulajdonítani. A migránsok visszatérésének megszervezése komoly erőfeszítéseket igényel: hiábavaló lesz minden erőfeszítés, ha ugyanaz a személy – szabálytalan migránsként – ismételt felbukkan az adott országban. Ez azonban mégis egy igencsak valóságos forgatókönyv lehet. Az esetek nagy részében még manapság is előnyben vannak az úgynevezett toló- és húzó tényezők, melyek arra ösztönzik a migránsokat, hogy a jobb életminőség eléréséhez vezető jobb esélyek keresése érdekében elhagyják származási országaikat. Erre az embercsempészetben érintett igen sok bűnöző is rájött már: fix összeg ellenében ügyfeleik EU országokba való szállításának „garantált sikerét” kínálják, még ha többször is kell ehhez próbálkozniuk. Emiatt mindenképpen elő kell segíteni a visszatért migránsok reintegrációját és ez lehetőleg a visszatérésük kiindulásaként szolgáló ország és a származási ország közös erőfeszítéseire kell hogy épüljön.

5.1 Reintegrációs programok Magyarországon

Magyarországon a reintegráció nem képezte a visszatérési és önkéntes visszatérési folyamat részét. Az 1994-ben újtárra indított eredeti Magyar Visszatérési Programban nem szerepelt reintegrációs elem. Az önkéntes visszatérés esetében mindig is volt szó „zsebpénzről”, 50 US dollártól a legutóbbi időkben nyújtott 100 euróig terjedő összegben, ez azonban nem igazán valós segítség a reintegrációhoz. Ez inkább csekély mértékben ösztönöz a visszatérésre és pénzbeli segítség ahhoz, hogy a visszatérő migráns fedezni tudja a cél-repülőtérrel az otthonáig való eljutását.

A reintegrációs támogatás fentiekben vázolt hiánya annak tulajdonítható, hogy a magyar költségvetésben nem igazán vannak szabad források a támogatott önkéntes visszatérési programok finanszírozására. Az Európai Visszatérési Alap létrehozása és azt megelőzően a „Visszatérés” program előkészítő intézkedései új utat nyitottak ezen a területen is.

A „Magyar Visszatérési és Reintegrációs Program” (HARRP) névre keresztelt program reintegrációs komponenssel egészítette ki a magyar önkéntes visszatérési programot. A reintegrációs program 2005-ben indult újtárra. Minden évben meg kell határozni az esetleges kedvezményezett számát ahhoz, hogy a kiadások ne haladják meg a program költségvetési előirányzatát. 2005-ben 6 főről volt szó (a regionális cseh-lengyel-szlovák-magyar program részeként mindegyik ország 6 lehetséges kedvezményezettet jelölhetett ki a reintegrációs támogatás körében). A 2009. évi programban ez a szám 9.

A reintegrációs támogatás mindig természetbeni segítséget, nem pedig készpénzfizetést jelent, így nem igazán mondhatjuk, hogy a segítségnyújtás céljának elérése veszélyeztetve lenne. A reintegrációs támogatás összege személyenként legfeljebb 2000 euro. A segély vissza nem fizetendő összeget jelent.

Ahhoz, hogy valaki kedvezményezett lehessen a reintegrációs programban, kérelmet kell benyújtania. A támogatott önkéntes visszatérési program propagandája során használt

információs csatornákat szokták felhasználni arra, hogy a lehetséges kedvezményezetteket tájékoztassák az őket megillető, reintegrációs támogatást célzó kérelmezési lehetőségről. Ebből következően minden önkéntes visszatérő tud erről a programról. A kérelmet nem feltétlenül a támogatott önkéntes visszatérési programban való részvétel iránti kérelemmel együtt kell benyújtani. A kérelem bármikor leadható, de legkésőbb a származási országba való megérkezéstől számított 30 napon belül kell ezt megtenni. Ez nagyon fontos, bár az IOM visszatérésre szakosodott tanácsadói is friss információkkal láthatják el a visszatérőt a származási országban aktuálisan érvényben levő feltételek különféle szempontjairól, hiszen mást jelent, ha az ember személyesen tapasztalja meg mindazokat a változásokat, amelyek az ország elhagyása óta ott bekövetkeztek. Ez esetben a lehetséges kedvezményezett ténylegesen felmérheti a származási országban fennálló valós gazdasági helyzetet, főként a szűkebb régiójában jellemző piaci igényeket.

A kérelem valójában a származási országban tervezett mindazon tevékenységek részletes ismertetésére kiterjedő üzleti terv, amelyek révén a kedvezményezett saját magát és családját is képes hosszú távon eltartani. Ez két formát ölthet: egy kis vállalkozás megalapítása ill. egy már létező kisebb vállalkozás továbbfejlesztése, avagy részvétel szakképzésen vagy továbbképzésen és ezáltal olyan képzettség megszerzése, mellyel a visszatérő már munkát vállalhat a származási országban.

Egy üzleti terv benyújtása általában szakképességeket és vállalkozói szellemet igényel. Bár a származási országot tekintve semmilyen diszkrimináció nem áll fenn, az IOM budapesti irodája részéről nyújtott reintegrációs támogatás a gyakorlatban csaknem kizárólag a Koszovóból származó, albán vagy roma nemzetiségű szabálytalan migránsokat célozza meg. Sajnálatos módon vannak közöttük olyanok, akik megfelelő képességekkel és képzettséggel nem rendelkeznek ahhoz, hogy egy ilyen részletes üzleti tervet összeállítsanak és benyújtsanak, így a reintegrációs program előnyeit se tudják hasznukra fordítani. A kérelmezőnek minden valószínűség szerint legalább középfokú végzettséggel kell rendelkeznie ahhoz, hogy kellően részletes és megvalósítható tervet nyújtson be. Noha szűk körűnek tekinthetjük a visszatérők 10%-ából álló azon csoportot, akik a program kedvezményezettjeivé válhatnak és a reintegrációs segélyben részesedhetnek, mégis – az IOM meglátása szerint – néhány évvel ezelőtt még e csekély számban sem nyújtottak be megfelelő üzleti terveket.

Az IOM a reintegrációs program teljes jogú birtokosa. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal semmilyen kézzel fogható szerepet nem tölt be ennek megvalósításában. Az IOM képvisellete jelentős szerepet játszik a reintegrációs segélyek iránt benyújtott kérelmek elbírálásában. Szakembereik ismerik a származási országban fennálló társadalmi-gazdasági körülményeket és dönteni tudnak a beadott üzleti tervek megvalósíthatóságáról.

Amennyiben az üzleti terv megfelelőnek minősül, az IOM származási országban működő képvisellete fontos szerephez jut ennek kivitelezésében: ez a képviselet nyújtja majd a kedvezményezetteknek a szükséges természetbeni segítséget (pl. beszerzi a vállalkozás beindításához szükséges berendezéseket). Ezeket a képviselleteket mindig igénybe kell venni ahhoz, hogy elkerülhetővé váljanak a segéllyel való visszaélések. A berendezések beszerzését például mindig fényképekkel és számlákkal kell dokumentálni, majd azokat vissza kell küldeni az IOM budapesti irodájába.

5.2 Az önkéntes visszatérési intézkedések fenntarthatóságának nyomon követése

A reintegráció sikerének rendszeres felmérése csaknem ugyanolyan fontos, mint magának a reintegrációs programnak a működtetése: ezzel felszínre hozhatók az önkéntes visszatérési program gyengeségei, a program során beazonosított veszélytényezők, ennek segítségével előre lehet jelezni a jövőbeli migrációs tendenciákat és rá lehet mutatni arra, hogy milyen jellegű módosításokat kell végrehajtani ahhoz, hogy a magyarországi reintegrációs erőfeszítések hatékonyabbá váljanak.

A „Visszatérés” program előkészítő intézkedéseinek keretéből biztosított, újabb fejleménynek tekinthető Európai Unió finanszírozás révén a magyar szereplők az önkéntes visszatérési és reintegrációs intézkedések vonatkozásában különféle nyomon követési (follow-up) tevékenységekbe kezdhetnek immár bele. E tevékenységek szintén Koszovóra irányulnak, hiszen a Magyar Visszatérési és Reintegrációs Program legtöbb kedvezményezettje ebből az országból jött.

2007-ben egy monitoring misszió tett látogatást Koszovóban, hogy felmérje a reintegrációs program eredményeit. A misszió tagjai a helyszínen meglátogatták a kedvezményezetteket és megbeszéléseket folytattak a reintegrációs segélyekből beszerzett berendezések segítségével beindított vagy felfejlesztett vállalkozások helyzetéről.

A monitoring misszió fenti koszovói látogatása során kitöltött öt kérdőív¹² értékelése után nyilvánvalónak tekinthető, hogy a reintegrációs segélyek nyújtása kifejezetten hatékony módja annak, hogy segítséget nyújtsunk a szabálytalan migránsoknak abban, hogy otthon új életet kezdjenek, hiszen bizonyos, hogy ezek a viszonylagosan csekély befektetések a kedvezményezettek képességeivel és erőfeszítéseivel ötvözve még rövid távon is sikerrel kecsegtetnek a származási országban.

Az öt kedvezményezett olyan termelő vállalkozást vezetett, amellyel nem csak maguknak tudtak jövedelmet teremteni, hanem mások foglalkoztatására is módjuk nyílt. Ennél fogva ez a viszonylagosan alacsony összegű befektetés annál jóval nagyobb hatást gyakorolhat, sem mint hogy visszatartsa a korábban szabálytalan migránsnak minősülő személyeket attól, hogy az Európai Unió országaiban próbálkozzanak meg tartózkodni – szabálytalanul. Hozzájárulhat a világ kevésbé fejlett régióinak gazdasági növekedéséhez, sőt még munkalehetőségeket is teremthet. A munkanélküliség egy másik olyan tipikus toló tényező, ami miatt sokan az Európai Unió országaiban próbálnak szerencsét, így hát a reintegrációs támogatás további pozitív hatást is gyakorolhat és a kedvezményezettek származási országaiban többeket is visszatarthat attól, hogy szabálytalan migránsokká váljanak az Európai Unióban.

A reintegrációs segélyekből beszerzett berendezésekkel megvalósított vállalkozások az alábbi területeken jelentek meg: mezőgazdaság; vakolás és festés; szaniter áruk beszerelése, víz- és fűtés szerelés; fémfeldolgozás; és villanyszerelés. Minden esetben kis vállalkozásról volt szó (legfeljebb 5 alkalmazottal) és maga a kedvezményezett is közvetlenül belefolyt a munkába (tehát ezek a személyek nem csupán „irányítják a vállalkozást”, hanem saját kezűleg munkát is végeznek). A mezőgazdaságban dolgozók már korábban is rendelkeztek földdel és néhány berendezéssel. Az egyik kedvezményezett kibővítette a régóta működő családi vállalkozását. Mindenesetre néhány példa arra enged következtetni, hogy a reintegrációs segély összege

¹² A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal részéről átadott kérdőívek.

(max. 2000 euro) akár arra is elegendő lehet, hogy nulláról kezdjenek neki a vállalkozás beindításának. Nem volt arra példa, hogy a kedvezményezett tanulmányaihoz vagy képzéséhez kapott volna segílyt.

2009. szeptemberben egy újabb értékelő misszió indult útnak Koszovóba azért, hogy felmérje az ottani települési tanácsok stb. nyújtotta reintegrációs lehetőségeket. E misszió megállapításai a jelen tanulmány befejezéséig nem álltak rendelkezésre.

Összefoglalásképpen: Magyarországnak nincsenek a régmúlta visszanyúló tapasztalatai a reintegrációs intézkedések terén, ám az elmúlt három év során elindított fejlesztések biztató kezdetre vallanak. A magyar reintegrációs program kedvezményezettjei csaknem kizárólag koszovóiak.

6. KONKLÚZIÓK

A visszatérés-menedzsment magyarországi jogi keretrendszere az Európai Unió más tagállamaiban kifejlesztett rendszerekkel összehasonlítható, hiszen a legtöbb rendelkezés összhangban van az EU *acquis*-val. A következő lépés a visszatérésről szóló irányelv teljes körű, a magyar törvénykezésbe beépített megvalósítása lesz.

Magyarország 1993 óta működtet támogatott önkéntes visszatérési programokat. Magyarországnak a Nemzetközi Migrációs Szervezetben (IOM) betöltött tagsága jelentős lépést jelentett ezen a téren. Az IOM vállalta az önkéntes visszatérési intézkedések legfőbb magyarországi támogatójának és érintettjének szerepkörét. Ez a magyar kormányzati oldal részéről megnyilvánuló pozitív szemlélettel karöltve járult hozzá a sikeres támogatott önkéntes visszatérési programok kialakításához. E programok összevethetők az Európában az IOM irányításával folyó egyéb programokkal.

A magyar Belügyminisztérium és a Nemzetközi Migrációs Szervezet között megkötött egyetértési nyilatkozatok alkotják a két fél közötti együttműködés kereteit. E nyilatkozatokban kerül megfogalmazásra az önkéntes visszatérés fogalma, itt vannak meghatározva a programok lehetséges kedvezményezettjei, valamint az egyes felek felelősségei, kötelezettségei és jogai. A két fél egy konzultációs szervet is felállított: ez a szereplők közötti rendszeres megbeszélés fórumaként szolgál és így erősíti az együttműködést.

A folyamatban levő programok sikeresek és kellőképpen felhasználják a rendelkezésre álló legjobb gyakorlatokat. Évről évre nagyjából 200 migráns szokott hazatérni költséghatékony, emberséges és méltóságteljes módon, főként Koszovóba. Bár fejlődésre van még lehetőség, az eljárások már most is megfelelően irányzottak és hatásosak.

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása számos új lehetőséget teremtett a már működő támogatott önkéntes visszatérési intézkedések továbbfejlesztése terén. Az Európai Menekültügyi Alap, a „Visszatérés” program előkészítő intézkedései és a közelmúltban az Európai Visszatérési Alap hozzáférhetőségéből adódóan az IOM a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal karöltve több forrással rendelkezik ahhoz, hogy erősítse az önkéntes visszatérés érdekében tett erőfeszítéseit.

Az EU finanszírozású projektek támogatásával megvalósított legszembetűnőbb fejlesztések a programok szélesebb körű hozzáférhetőségében öltenek testet, hiszen részletesebb információk állnak rendelkezésre e programokról és a potenciális kedvezményezettek nagyobb számban tudnak hozzáférni ezekhez az információkhoz. Ezekkel a projektekkel vált lehetővé az önkéntes visszatérés regionális szintű kivitelezése az EU közép-kelet-európai tagállamaival folytatott együttműködés keretein belül. Ez az együttműködés ugyanakkor a források jobb elosztását és a legjobb gyakorlatok hatékonyabb megosztását is biztosítja az érintett tagállamok között.

A legújabb fejlemények közé sorolható a reintegrációs intézkedések program-szintű bevonása is. A reintegrációs segélyekkel biztosítható a visszatérés fenntarthatósága, sőt ezek egyben kézzel fogható pozitív hatást is gyakorolhatnak a származási ország gazdaságára.

Magyarország a jövőben e programok folytatására és továbbfejlesztésére fogja erőfeszítéseit összpontosítani.

Szerző: Orosz Péter

BIBLIOGRÁFIA

Return Migration: Policies and Practices in Europe [Visszatérő migráció: szakpolitika és gyakorlatok Európában], Nemzetközi Migrációs Szervezet, 2004

Compilation of Best Practice in Return Management in Selected EU Countries and Romania [A visszatérés menedzsment egyes EU országokban és Romániában kialakított legjobb gyakorlatainak gyűjteménye], Nemzetközi Migrációs Szervezet, 2005

Európai Visszatérési Alap – a Magyar Köztársaság 2008-2013. évi többéves programja
http://irm.gov.hu/eva_tobbeves_es_eves_programok/cikk/Europai_Visszateresi_Alap_tobbev_es_program_2008-2013.htm

Előadások:

Összefoglaló az IOM támogatott önkéntes visszatérési és reintegrációs tevékenységeiről
Előadó: Novoszel Ágnes

Önkéntes támogatott visszatérési és reintegrációs programok Magyarországon
Előadó: Novoszel Ágnes