



EURÓPAI VISSZATÉRÉSI ALAP



Az önkéntes hazatérés előremutató tagállami gyakorlatai az Európai Unióban

különös tekintettel a civil szervezetek
és kormányzati szervek együttműködésére



Magyar Helsinki Bizottság

dr. Iván Júlia

Tartalomjegyzék

I. Módszertani bevezető	2
II. Kiutasítás, kitoloncolás, hazatérés, reintegráció – alapfogalmak	3
II.1 Idegenrendészeti alapfogalmak	3
II.2 A kényszer, embertelen, megalázó bánásmód tilalma	5
III. Példaértékű gyakorlatok – a belga és holland példa	8
III.1 Az önkéntes hazatérési programok háttere	8
III.2 Pozitív példák a kormányzati és civil szervezetek együttműködésére az önkéntes visszatérés terén	9
III.3 Visszatérési országinformáció – Country of Return Information (CRI)	14
IV. Konklúziók és ajánlások	15
V. A belga és holland hazatérési programokban résztvevő szervezetek	16

© 2010, Magyar Helsinki Bizottság

Írta: dr. Iván Júlia

Lektorálta: Gyulai Gábor és Bakonyi Anikó | Magyar Helsinki Bizottság

Címlapfotó: A. Coseac, 2010 | UNHCR

Kivitelezés: Kovácsné Kiss Judit | Createch Kft.



A kiadvány az Európai Visszatérési Alap és a Belügyminisztérium társfinanszírozásával, a „Visszatérés jogszerűen és humánusan” című 2010-ben végrehajtott projekt keretében, papírtakarékos formában jött létre.



I. Módszertani bevezető

Jelen útmutató a Magyar Helsinki Bizottság „Visszatérés jogszerűen és humánusan” elnevezésű 2010-ben megvalósult projektje keretében, az Európai Visszatérési Alap támogatásával jött létre. A projekt célja annak bemutatása, hogy milyen elfogadható és támogatandó alternatívák léteznek a valóban önkéntes hazatéréssel kapcsolatos állami és civil szerepvállalást illetően.

Példaértékű tagállami gyakorlatként, különös tekintettel a civil szervezetekkel való széleskörű együttműködésre, a kutatás első fázisában a belga és a holland támogatott hazatérési programokat választottuk ki. A kutatás célja az volt, hogy a magyar hatóságok és civil szervezetek számára pozitív példaként szolgáló gyakorlatokat, illetve olyan szervezeteket találjunk, amelyek a sikeres reintegráció érdekében évek óta aktívan részt vesznek az elutasított menedékkérők vagy más önkéntes hazatérők szociális, jogi, orvosi támogatásában.

Az útmutató a harmadik országbeli, az EU területén legálisan és illegálisan tartózkodó állampolgárok önkéntes visszatérését segítő intézkedések bemutatására tesz kísérletet. Elméleti alapvetésként azonban felelevenítjük a kiutasításhoz köthető általános emberi jogi tilalmakat és megfontolásokat, valamint áttekintjük azok nemzetközi jogi forrásait.



II. Kiutasítás, kitoloncolás, hazatérés, reintegráció – idegenrendészeti és nemzetközi emberi jogi alapfogalmak

Arról, hogy kik tartózkodhatnak egy adott állam területén – bizonyos jelentős korlátokkal – minden állam szuverén módon dönthet. Egy külföldi kiutasítása, kiadatása vagy kitoloncolása során egy állami szervnek számos nemzetközi és belső jogban is lefektetett **emberi jogi kötelezettséget** kell figyelembe vennie. Ezek közül talán a legjelentősebb a kínzás, embertelen és megalázó bánásmód tilalma, amelyet minden körülmények között tiszteletben kell tartani. Az alábbi két fejezetben elméleti alapvetésként ismertetjük a kényszerű és önkéntes hazatéréssel kapcsolatos idegenrendészeti és emberi jogi alapfogalmakat.

II.1. Idegenrendészeti alapfogalmak

- » **Harmadik országbeli állampolgár¹:** Minden olyan személy, aki nem magyar állampolgár; és nem rendelkezik a szabad mozgás jogával (nem az Európai Gazdasági Térség állampolgára).
- » **Jogszerűtlen tartózkodás:** Olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, amely az érvényes beutazási és tartózkodási feltételeknek nem vagy már nem felel meg.
- » **Kiutasítás²:** Jogszerűtlen tartózkodás esetén az idegenrendészeti hatóság határozatot hoz arról, hogy a tartózkodás feltételeinek nem teljesítése miatt az illetőnek el kell hagynia az ország területét. A kiutasítás körében több kérdésről is rendelkeznie kell a hatóságnak³: az elrendelés okairól indokolással; a magyarországi tartózkodás kapcsán méltányolható körülményekről; arról, hogy mely állam területére utasítja ki a hatóság a külföldit; a kiutasítás végrehajtása esetén az jár-e veszéllyel az illető személy fizikai integritása, testi épsége szempontjából. A kiutasító határozatokat rendszerint beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése kíséri, amely megakadályozza, hogy az illető személy (legfeljebb 10 év időtartamig) visszatérjen.
- » **Kitoloncolás⁴:** A visszatérési kötelezettség kikényszerítése, azaz a tagállamból hatósági kísérettel történő fizikai eltávolítás.

¹ Id. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 2. §

² Id. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 43. §

³ Id. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 45. § és 51. §

⁴ Id. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 65. §



- » **Sérülékeny személyek⁵:** A menedékjogról szóló törvény rendelkezései szerint ebbe a csoportba tartoznak a kiskorúak, a kísérő nélküli kiskorúak, a fogyatékossgal élők, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők és a kínzásnak, nemi erőszak vagy testi, lelki, illetve szexuális erőszak egyéb súlyos formáinak áldozatai, akikről megállapítható, hogy különleges szükségletekkel rendelkeznek.
- » **Kísérő nélküli kiskorú:** Harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki 18. életévét még nem töltötte be, ha a jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett az EU területére, mindaddig, amíg ilyen személy tényleges felügyelete alá nem kerül; ide tartoznak azon kiskorúak is, akik a tagállamok területére történt belépést követően maradtak felügyelet nélkül.
- » **Származási ország:** Az állampolgárság, illetve hontalan személyek esetében a korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti ország vagy országok.
- » **Menedékkérő:** Harmadik ország olyan állampolgára, vagy olyan hontalan személy, akinek menedékjog iránti kérelme tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot, és akit ezáltal megilletnek a magyar és uniós jogszabályok szerinti ellátások, befogadási feltételek.
- » **Távozás/visszatérés/hazatérés:** Lényegében szinonim fogalmakként használjuk őket, csak árnyalatnyi különbség van köztük. A távozás fogalmát akkor használhatjuk, amikor az adott ország elhagyásának ténye a lényeges, a célország nem. A visszatérés és hazatérés közti különbség úgy határozható meg, hogy az első a tranzit vagy származási országba való távozást, az utóbbi viszont csak a származási országba való visszatérést jelenti. Mivel azonban a vizsgált programok és a vonatkozó szakirodalom sem különíti el élesen e három fogalmat, így a továbbiakban mi sem tesszük.
- » **Önkéntes távozás:** A támogatott önkéntes hazatérés alatt azon legálisan és illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérési folyamatát értjük (a származási, tranzit vagy egy másik országba), akik esetében nem kerül sor kényszerítő intézkedések alkalmazására, azaz kitoloncolásra.

Attól függően, hogy a gyakorlatban az önkéntesség milyen fokról beszélhetünk a visszatérés során, további három nagy csoportra bonthatjuk a távozók kategóriáját.

1. **Ténylegesen önkéntesen távozók:** Legálisan tartózkodnak az ország területén, a közeljövőben nem valószínű, hogy megfosztják őket a maradás jogától, mégis úgy döntenek, hogy hazatérnek.
2. **Kvázi önkéntesen távozók:** Hosszú távú maradásuk nem lehetséges, ezért döntenek úgy, hogy visszatérnek. Ide sorolhatók azok az illegális migránsok, akik még nem kerültek a hatóságok látókörébe, kiutasítási eljárás nem indult ellenük, valamint azok, akik tartózkodásának jogalapja nemsokára megszűnik. Ebben az esetben a migránsok elébe mennek az előbb-utóbb elkerül-

⁵ Id. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 2. § k) pont különleges bánásmódot igénylő személy



hetetlen kiutasításnak azzal, hogy önként választják a visszatérést. Ez azonban csupán „kényszer szülte önkéntesség”.

3. **Kényszerből távozó:** Kiutasítási eljárás alatt állnak, az országot megadott határidőn belül el kell hagyniuk, így ebben az esetben az önkéntesség inkább a hatóságokkal való együttműködést jelenti a kitoloncolás elkerülése érdekében.

E különbségtétel azért szükséges, mert eltérő helyzetükből adódóan a különböző csoportokba sorolható visszatérők különböző mértékben vonhatók be a visszatérési és reintegrációs programokba.

II.2. A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma⁶

A kínzás, embertelen és megalázó bánásmód tilalma az egyik legáltalánosabb, legalapvetőbb emberi jogi kötelezettség, amelyet az államok kötelesek figyelembe venni, amikor az adott külföldiek tartózkodási jogát megszüntetik vagy megtagadják.

A kínzás tilalmát rögzítő legfontosabb nemzetközi dokumentumok az alábbiak:

- » **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁷ (1966) 7. cikke,**
- » **ENSZ Kínzás Elleni Egyezménye⁸ (1984) 2. cikk 1. bekezdése,** e kettő, mint univerzális jogforrás,
- » **Emberi Jogok Európai Egyezménye⁹ 3. cikke,** mint regionális (európai) emberi jogi dokumentum.

Az európai egyezmény kiemelkedő fontosságát bizonyítja, hogy a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: „Strasbourg Bíróság”) egyéni panaszok esetén vizsgálja, az adott állam betartotta-e az egyezményből fakadó kötelezettségeit. A Strasbourg Bíróság évtizedes gyakorlata úttörő a kínzás tilalmának értelmezésében.

Növekvő jelentőségű az **Európai Unió Alapjogi Chartája¹⁰**, amely **4. cikke** szintén rögzíti a kínzás tilalmát. A Charta nagymértékben támaszkodik az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezéseire és a Strasbourg Bíróság gyakorlatára.

⁶ A kínzás, kegyetlen, embertelen bánásmód vagy büntetés tilalmának értelmezéséről lásd bővebben: *Gyulai Gábor: Kiutasítás és Emberi Jogok*, 2009 Magyar Helsinki Bizottság. Elérhető: http://helsinki.hu/dokumentum/Kiutasitas_es_emberi_jogok.pdf

⁷ Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet

⁸ ENSZ Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen, kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet

⁹ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény

¹⁰ A 2009. december 1-én hatályba lépő Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról 1. cikk 8. bek. értelmében a Charta 2007-ben módosított változata, mint az alapszerződés része, az EU kötelező erővel bíró jogforrásává vált.



A **kínzás, embertelen, megalázó bánásmód** fogalmát a Strasbourg-i Bíróság gyakorlata alapján az alábbiakban összegezhetjük:

- » Nincs konkrét, zárt definíció – a Bíróság gyakorlatának átfogó vizsgálata alapján lehet tartalmát pontosan megállapítani.
- » Nem feltétel a fizikai szenvedés (fájdalom, sérelem) egyik fogalmi elemnél sem, bár a Strasbourg-i Bíróság esetjoga szerint gyakran előfordul.
- » Az elkövető nem lényeges: állami szerv vagy attól független személy (csoport) is lehet, ha az állam nem akarja vagy nem képes hatékony eszközökkel megakadályozni a sérelmes bánásmód szerinti cselekmények elkövetését.

A Strasbourg-i Bíróság egyre szigorúbb a 3. cikk alkalmazását illetően, ami korábban nem számított kínzásnak, könnyen lehet, hogy a joggyakorlat fejlődésével már eléri a „tűréshatárt”.

Zárt definíció hiányában a Bíróság gyakorlatát áttanulmányozva például a következőképpen határozható meg a három tárgyalt fogalmi elem:¹¹

Embertelen bánásmód: Olyan bánásmód, amely ha esetleg nem is eredményez testi sérelmet, szándékosan okoz súlyos fizikai vagy pszichikai szenvedést, fájdalmat.

Megalázó bánásmód: Olyan bánásmód, amely nagymértékben megalázza az adott személyt mások előtt; vagy akarata, lelkiismerete ellenére olyan cselekedetre kényszeríti, amely lealacsonyítja saját szemében; vagy az adott személyben szorongást, alsóbbrendűségi érzést vált ki; megalázza, lealacsonyítja például abból a célból, hogy fizikai, lelki ellenállását megtörje (tehát az embertelen bánásmód egyfajta speciális esete).

Kínzás: A szándékos, embertelen bánásmód különösen súlyos fajtája, amely igen erős és kegyetlen szenvedést, fájdalmat okoz.

A Strasbourg-i Bíróság gyakorlatának ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy a külföldi személyek adott állam területéről történő elmozdítása (tipikusan kiutasítása) a kínzás abszolút tilalmát kifejező 3. cikk sérelme nélkül történjen. A Bíróság töretlen gyakorlata szerint a kiadatás, a kiutasítás és kitoloncolás egyaránt az Egyezmény hatálya alá tartoznak, vagyis a 3. cikkes ügyek jelentős része a fenti ügycsoportokból kerül a Bíróság elé. Ennek menedékjogi szempontból az ún. **non-refoulement**

¹¹ Dr. Mink Júlia: Kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, büntetés tilalma (előadás) nyomán, Sarlópusztai menekültügyi továbbképzés és szakmai találkozó, 2007. szeptember



szempontjából van jelentősége. A **non-refoulement** francia eredetű kifejezés, amely a menedékkérők és menekültek sérelmes bánásmódba való visszaküldésének tilalmát rögzíti a fenti kínzásellenes egyezmények mellett a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 33. cikkében. A Strasbourgi Bíróság legutóbbi gyakorlata szerint a **kínzás tilalma abszolút, bárkit megillető emberi jog**.

„A **non-refoulement** kötelezettségét a nemzetközi szerződéseket kihirdető hazai jogforrások mellett a **magyar idegenrendészeti/migrációs jogszabály is előírja**, tükrözve a fentiekben bemutatott nemzetközi jogi hátteret és bírói gyakorlatot. A 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 51. § (1) bekezdése szerint:

A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve (*non-refoulement*).”¹²

A kínzás tilalmának és a **non-refoulement** elvének tiszteletben tartása nélkül – annak abszolút jellegéből fakadóan – nem beszélhetünk önkéntes hazatérésről.

¹² Gyulai Gábor: Kiutasítás és Emberi Jogok, 2009 Magyar Helsinki Bizottság., 14. oldal



III. Az önkéntes hazatérés legjobb gyakorlatai – a belga és holland példa

A Magyar Helsinki Bizottság 2010-es kutatása szerint, amely a Visszatérési Irányelv¹³ átültetéséhez kapcsolódó példaértékű gyakorlatokat vizsgálta, a belga és holland önkéntes hazatérési és reintegrációs programok középpontjában az **önkéntesség** és a **fenntarthatóság** áll. A kormányzati támogatással végrehajtott visszatérési programok mögött az a felismerés áll, hogy a tartalmas reintegrációs támogatás az állam szempontjából hosszú távon költséghatékonyabb és fenntarthatóbb eredményt hoz. A külföldiek sikeres hazatéréssel megelőzhető egy második, vagy harmadik migrációs ciklus, ráadásul a fejlesztési programok tartósan elősegíthetik egy adott származási ország stabilitását és fejlődését.

III.1. Az önkéntes hazatérési programok háttere

Belgium

Belgiumban a politikai és jogszabályi környezet sajátosságát az adja, hogy a menedékkérők befogadásával együtt **az önkéntes hazatérés megszervezése is a Szociális Integráció Minisztériumához tartozik, így az a szociális támogatás egy formája, nem pedig a migrációmenedzsment egyik eszköze.** Számos, a belga menekültügyi és bevándorlási intézményrendszert érintő, nemzetközi szinten is elismert pozitív tapasztalat fakad a jogállásról döntést hozó és a szociális ellátásokat megszervező funkciók szervezeti szétválasztásából (amely utóbbiért a Fedasil¹⁴ felelős). Így megszüntethető az a belső érdekellentét, amely jellemző például a magyar menekültügyi rendszerre, vagyis, hogy ugyanaz a hatóság dönt a menedékkérelmek elfogadhatóságáról és a státusz elismeréséről, amely aztán hosszú távú anyagi támogatásokat is folyósít az elismert menekülteknek.

A kényszerű visszatérés megszervezése, vagyis a kitoloncolás viszont a fogvatartást végrehajtó intézmények működtetésével és a kényszerítő intézkedések alkalmazásával együtt a **Bevándorlásügyi Minisztérium** hatáskörébe tartozik. Ennek az intézményi elkülönítésnek további konkrét pozitív eredménye, hogy **a visszatérési támogatások a tartózkodás jogszerűségétől függetlenül általában bárki számára hozzáférhetőek** (a reintegrációs programban való részvételi jogosultságot természetesen számos egyéb feltételtől teszik függővé a résztvevő szervezetek).

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatéréssel kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

¹⁴ Fedasil: Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers in Belgium, bővebben: <http://www.fedasil.be/en/>



Az önkéntes hazatérés ösztönzése miatt a belga és holland kormányok ez irányú kezdeményezései széles körben élvezik a civil szervezetek támogatását. A nem-kormányzati szervezetek részvételét illetően pedig Hollandiához hasonlóan az EU-s források bővülése, valamint a visszatérési aspektus mellett a reintegrációra fordított fokozott erőfeszítések és a származási országokban működő szervezetekkel kialakított együttműködési struktúrák vezettek a hatékonyság növekedéséhez.

Hollandia

A szigorodó holland bevándorlás-politika térnyerése mellett a kormányzati visszatérési programokban a **hangsúly a továbbra is költséghatékonyabbnak tartott és humánusabb önkéntes távozáson** maradt. A visszatérés fenntarthatóságának javítása érdekében kormányzati szinten is a hazatérők integrációjának hosszú távú támogatását, az érintett származási országokkal való együttműködést, valamint a migrációs politika és a fejlesztési programok koherens külpolitikában való egyesítését helyezték előtérbe. Így a főként projekt alapú támogatások finanszírozásában az Igazságügyi Minisztérium mellett nőtt a külügyi tárca szerepe is. A hatékonyabb végrehajtás érdekében fokozták a **központi kormányzat és a helyi önkormányzatok együttműködését**.

A Nemzetközi Migrációs Szervezet (*International Organization for Migration, IOM*)¹⁵ mellett az évek során egyre több nem-kormányzati szervezet vett részt a visszatérők támogatásában, különböző speciális csoportokat célzó, vagy tematikus projektekké, amit többek közt az Európai Visszatérési Alap létrehozásával is bővülő források tettek lehetővé. A hazatérés fenntarthatósága érdekében mind több közreműködő szervezet alakított ki formalizált együttműködést a **származási országokban aktív partnerszervezetekkel**.

III.2. Pozitív példák a kormányzati és civil szervezetek együttműködésére az önkéntes visszatérés terén

Belgium

I. REAB (Return and Emigration of Asylum seekers from Belgium)

A belga állam megbízásából 1984 óta az IOM brüsszeli irodája¹⁶ működteti ezt a programot, helyi hatóságokkal és civil szervezetekkel („REAB partnerek”) együttműködve, amelyek több feladatot is átvessznek az IOM-tól. Ehhez tartozik például a célcsoport tájékoztatása, dokumentumok előkészítése, stb.

¹⁵ <http://www.iom-nederland.nl/>

¹⁶ <http://www.belgium.iom.int/>

A programban részt vehetnek:

- » menedékkérők, akik visszavonják kérelmüket;
- » menedékkérők, akiknek elutasították kérelmét;
- » olyan harmadik országbeli állampolgárok, akik nem folyamodtak soha nemzetközi védelemért, és akiről az állam gondoskodik vagy valószínű, hogy állami gondoskodásra fognak szorulni.

A program célja azoknak a külföldieknek a hazajuttatása, akik a fenti feltételeknek megfelelnek, haza szeretnének térni, de nem rendelkeznek az ehhez szükséges eszközökkel.

A támogatás az alábbiakat foglalja magában:

- » a repülőút megszervezése a származási országba;
- » úti okmányok költségeinek viselése és beszerzésük;
- » a reptéri tranzit vagy az extra csomag költségeinek fedezése 50 euró/főig;
- » segítség a reptéren az indulásnál, a tranzit során és az érkezésnél;
- » egészségügyi kíséret, amennyiben szükséges;
- » egyszeri visszatelepülési hozzájárulás (250 euró felnőtteknek, és 125 euró a kiskorúaknak).

A program 2006-ban **reintegrációs elemmel** bővült, amelynek a végrehajtásáért az IOM és a Caritas Belgium International¹⁷ felel. A reintegrációs támogatást az indulás előtt Belgiumban lehet igényelni, amelyet a hazatérés után **természetbeni hozzájárulás** (oktatás, továbbképzések, vállalkozás beindításához szükséges eszközök, lakás, stb.) formájában kapnak a hazatérők. A programban résztvevő **kedvezményezettek készpénzt nem kapnak** és a támogatás nem terjed ki egészségügyi segítségnyújtásra sem. A sérülékeny hazatérők további kiegészítő támogatásért folyamodhatnak, ha megfelelő egészségügyi ellátásuk biztosítása ezt indokoltá teszi. A fejenként maximum 500 Euró értékű hozzájárulás szintén nem készpénzben, hanem egészségügyi szolgáltatások formájában jut el a rászorulókhhoz.

2. STAVR (Strengthening Tailor-made Voluntary Return)

A Caritas Belgium speciális önkéntes hazatérési programja, amelyet a belga kormány és az Európai Visszatérési Alap finanszíroz 2009 októbere és 2010 decembere között. Célcsoportja kettős: a sérülékeny személyek, illetve a vállalkozási szándékkal hazatérők, akik már rendelkeznek üzleti tervvel. A Caritas 14 országban alakított ki strukturális partnerséget helyi szervezetekkel, aminek köszönhetően az indulás előtt és a hazatérés után is biztosítható a személyes és szakszerű tanácsadás lehetősége a programban résztvevőknek.

¹⁷ <http://www.caritas-int.be/fr/index.html>



Hollandia

I. REAN (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands)

A holland IOM és az Igazságügyi Minisztérium megegyezése során létrejött program feltételrendszere és finanszírozási kerete a program 1991-es indulása óta 2006-ban módosult először.

A hatályos szabályok szerint az a külföldi pályázhat

- » aki a jelentkezését megelőző öt évben nem vett részt a REAN programban, és nem távolították el az állam területéről az állam költségén (kitoloncolás);
- » olyan állam polgára, amely nincs kizárva a programból (pl. uniós állampolgárok nem pályázhatnak), kivéve ha emberkereskedelem áldozatai (a projekt keretében néhány magyar állampolgár is hazajutott már Hollandiából);
- » aki tartós letelepedési szándékkal érkezett Hollandiába;
- » aki beleegyezik, hogy távozásával megszűnik minden függőben lévő idegenrendészeti eljárása, tartózkodási engedélyét pedig, amennyiben van, visszavonják;
- » aki nem tudja kifizetni távozásának költségeit;
- » aki végleg el kívánja hagyni az országot;
- » akinek van érvényes úti okmánya, vagy ha nincs, be tudja szerezni;
- » akinek önkéntes távozásával szemben a bevándorlási hatóságok nem emelnek kifogást.

A sikeres pályázók az alábbiakra jogosultak:

- » tájékoztatás a hazatérés folyamatáról;
- » reptéri segítség az indulásnál és megérkezésnél;
- » repülőjegy a céltelepüléshez legközelebb eső repülőtérre;
- » úti okmányok beszerzési költségeinek fedezése;
- » egyszeri anyagi támogatás a hazatérés után:
 - 500 euró felnőtteknek és kísérő nélküli kiskorúaknak, 100 euró kiskorúaknak, ha több mint három hónapja tartózkodnak jogszerűen Hollandiában;
 - 200 euró nagykorúaknak és kísérő nélküli kiskorúaknak, ha kevesebb, mint három hónapja vannak Hollandiában, és tartózkodásuk már nem jogszerű.

2. TOP Return Project

A migrációs és munkaerő-piaci kérdésekkel foglalkozó innovációs platform, a **HIT alapítvány** által indított projekt célja olyan innovatív megoldások kialakítása volt, amellyel az elutasított menedékkérők tartós és újbóli beilleszkedését lehet segíteni a származási országukban a visszatérés után.

A projektet az Európai Szociális Alap, a Szociális és Foglalkoztatási Minisztérium, a Külügyminisztérium, a menedékkérők lakhatásáért felelős ügynökség¹⁸ (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers, COA) és Limburg tartomány által biztosított forrásokból finanszírozták. Volumenét tekintve a TOP-Return program elmarad a REAN programtól, de újszerű módszerének és megközelítésének köszönhetően, amelyet sikeresen ültetett át a gyakorlatba, az elmúlt évek egyik legjelentősebb kezdeményezése lett Hollandiában.

A program alap gondolatát az jelenti, hogy a migráció ciklikus folyamat azok esetében, akik nem kaptak menedékjogot. A származási ország elhagyásával kezdődik, és a visszatéréssel zárul. A projekt a **visszailleszkedés segítésével azt kívánja többek között megelőzni, hogy ez a migrációs kör újabb kudarcok esetén ismét előlről kezdődjön.** A projekt újszerűsége abban rejlik, hogy a **migrációs kör második felében, azaz a visszatérés folyamatában is számol a vonzó (pull) és a taszító (push) tényezők hatásával.** A projekt a pull-tényezők erősítésével próbálja megelőzni, hogy az érintettek a visszatérési kötelezettség helyett az illegális tartózkodást, illetve a másodlagos migrációt válasszák.

A projekt tervezésénél figyelembe vették azt is, hogy a **hazatérés anyagi vagy természetbeni támogatással és tanácsadással történő ösztönzése mit sem ér, ha a hazatérő külföldi nem érzi a döntést sajátjának.** A menedékkérő együttműködése így megkerülhetetlen. Fontos azonban, hogy a migrációs kör több szakaszra bontható, amelyekben eltérő módon értékeli az egyén a helyzetét, és eltérő jövőképekkel rendelkezik, így együttműködési készsége időben és minőségében is változik.

A projekt során kialakított és alkalmazott módszer lényege, hogy egyénközpontú, az egyedi eset kezelését tartja szem előtt a folyamat elejétől a végéig. A projektben résztvevő külföldieknek végig szociális segítők állnak rendelkezésére, akik felkészítik a hazatérésre. **A migrációs kör (ciklus)** különböző szakaszaiban felmerülő feladatokat összekapcsolva **együttműködési láncolatot** hoz létre a folyamatban résztvevő szereplők (szociális munkások, jogászok) közt, figyelembe véve a különböző szakaszok sajátosságait is. Ennek a módszernek a neve **„case-and-chain management (CCM)”**.

¹⁸ <http://www.coa.nl/eng/website/home.asp>



A migrációs kör hat különböző szakasza és a CCM módszer alapján végzett szociális-felkészítő tevékenység a következőképpen néz ki:

1. **A figyelem középpontjában Európa:** A megérkezés utáni kezdeti időszakban a menedékkérő hosszú távú jövőjét Európában képzelel el, és ezen a kérelem elutasítása sem változtat jelentősen, hiszen még bízhat kérelme pozitív elbírálásában másodfokon. A jövőre vonatkozó konkrét tervek kidolgozása ekkor még nem lehetséges.
2. **A jövő feltérképezése:** Ebben a szakaszban már a menedékkérő számára is világossá válik, hogy maradásának esélye csökken, de a hazatérésről, mint alternatíváról nem szívesen gondolkodik továbbra sem. A cél ilyenkor minden lehetőséget számba véve reális kép felvázolása a jövőről. Nem szabad túlzottan erőltetni a visszatérést, de érdemes foglalkozni vele, és szóba hozni, hogy időben kiderüljenek az esetleges akadályok.
3. **Felkészülés a hazatérésre:** A harmadik szakaszban a menedékkérő személyre szabott és részletes tervet készít, ami segít majd eldönteni, hogy hazatérjen vagy a(z) (illegális) maradást válassza. Az ügyintéző/szociális munkás ilyenkor mobilizálja az összes olyan szervezetet, amely valamilyen módon segíteni tud a felkészülésben megfelelő és alapos tájékoztatással és gyakorlati segítségnyújtással.
4. **Új kezdet otthon:** A hazatérés utáni szakaszban a legtöbb volt menedékkérő nehézségekkel szembesül. Van, aki kudarcként éli meg a hazatérést. Lakást, munkát, a gyerekeknek iskolát kell keresni a beilleszkedéshez. A visszatérőknek szembe kell nézniük a családdal, barátokkal, ellenfelekkel, ami gyakran nem könnyű feladat. Ekkor már a helyi partnerszervezetek segítségére támaszkodnak a hazatérők.
5. **Fenntartható jövő:** A visszaileszkedést követően kezdheti újra önálló életét a hazatérő. Ebben a szakaszban a helyi tanácsadó fokozatosan háttérbe vonul és rábízta a volt menedékkérőt az időközben kialakult vagy helyreállt otthoni kapcsolataira.
6. **Nyomon követés és visszacsatolás:** Ez a migrációs kör utolsó fázisa, amelyben a visszatérők beszámolhatnak arról, hogy milyen nehézségeik voltak, vagy mi működött könnyebben, mint gondolták. A folyamatban érintett szervezetek is kiértékelhetik az eredményeket és levonhatják a megfelelő következtetéseket a hazatérés előkészítésével, fenntarthatóságával és lebonyolításával kapcsolatban.

A fent ismertetett módszer előnye tehát, hogy **az Európába érkezéstől egészen az önálló otthoni élet újrakezdéséig van egy tanácsadó a menedékkérő mellett**, aki képes a megfelelő pillanatban a segítségnyújtására alkalmas szervezeteket elérni.



A projekt során létrehoztak egy **ADEONA** nevű interaktív tudásbázist. Ezt a COA üzemeltette és bárki tehetett fel kérdéseket a visszatéréssel, valamint a visszailleszkedéssel kapcsolatban, amelyekre bárki válaszolhatott. Az adatbázis sajnos ma már nem működik. Fenntartója, a COA ugyanis úgy döntött, felfüggeszti részvételét a reintegrációval kapcsolatos programokban.

Fenntartható?

A folyamatosan támogatott esetmunka (CCM módszer) tanulságaira építve külön képzési modult alakítottak ki a TOP-return projektben résztvevő szervezetek. A projekt célja a hazatérők tartós visszailleszkedésének elérése érdekében az egyes származási országok és európai országok szervezetei közti strukturált együttműködés kialakítása volt. A képzés tematikájának kialakításakor felmérték a migránsokkal foglalkozó ügyintézők képzési igényeit, az így szerzett információkat pedig a gyakorlatban hasznosították az ügyintézők oktatása során.

III.3. Visszatérési országinformáció – Country of Return Information (CRI)

Az önkéntes hazatérés egyik legfontosabb előfeltétele, hogy a hazatérést fontolgató külföldi megfelelő információkkal rendelkezzen, és megalapozott döntést hozhasson jövőjét illetően. Főként hosszabb távollét után – teljesen érthető módon – számos kérdés foglalkoztatja a hazatérőt, például hogy mi változott és mi maradt a régi. A családtagoktól és barátoktól kapott információ gyakran elégtelen vagy ellentmondásos, ezért kulcsszerepe van a menedékjogi eljárás, illetve a hazatérési programban közreműködő szociális és jogi segítőknek, hogy a távozás óta eltelt időszak változásait, valamint az esetlegesen fennálló új helyzetet alaposan megismerje a hazatérő külföldi. Ebben nyújt segítséget a Country of Return Information (CRI) elnevezésű projekt, amely a hazatérés számos kérdésében szolgál eligazításként:

- » bizonyos országrészekhez, területekhez való fizikai hozzáférés,
- » visszailleszkedési lehetőségek,
- » lakhatáshoz, társadalombiztosításhoz, munkához, egészségügyi ellátáshoz, oktatáshoz való gyakorlati hozzáférés,
- » segítő szervezetek elérhetősége, stb.

A projekt a visszatérés országai szerinti részletes országinformációs füzeteken és ún. „helpdesk” szolgálaton keresztül tájékoztatja a hazatérőket az otthoni viszonyok alakulásáról. A visszatérési tájékoztatók részletes módszertanáról bővebb információval szolgál a CRI honlapja.¹⁹

¹⁹ <http://www.cri-project.eu/about.html>



IV. Konklúziók és ajánlások

Az alábbi konklúziókat és ajánlásokat javasoljuk megfontolásra a magyar szakpolitikuskok és szakemberek részére:

1. A Helsinki Bizottság projektje keretében vizsgált két ország, Belgium és Hollandia **kormányai az önkéntes és támogatott visszatéréstől az illegálisan tartózkodó migránsok számának jelentős csökkenését remélik, ezért ösztönzőleg lépnek fel**, és igyekeznek úgy alakítani a bevándorlási politika kereteit, hogy azon belül helyet kaphassanak a hasonló programok.
2. Mivel minden élethelyzet egyedi, ezért **kiemelt figyelmet kell fordítani a hazatérő külföldiek egyéni körülményeire, és személyes adottságaira**. A valóban egyéniesített segítségnyújtáshoz folyamatos kapcsolattartásra van szükség a potenciális hazatérő és a (szociális, jogi) segítő között. A visszatéréssel foglalkozó tanácsadók és ügyintézők képzése és felkészültsége kiemelten fontos.
3. Ahhoz, hogy a külföldiek visszatérésükről jól átgondolt döntést hozhassanak, és ha szükséges, valóban megvalósítható üzleti tervet dolgozzanak ki, elengedhetetlen a **naprakész, pontos és releváns országinformációk biztosítása lehetőleg több forrásból**.
4. A visszatéréssel foglalkozó szervezeteknek különösen fontos, hogy működőképes **kapcsolati hálót** alakítsanak ki a hazatérés országában, amely segíti az újbóli életkezdést.
5. A gyakorlat azt mutatja, hogy az **anyagi és természetbeni segélyek kombinációja** bizonyult a leghatásosabbnak és a legkeresettebbnek.
6. Kiemelt figyelmet kell fordítani az érintett külföldiek **megfelelő és hatékony tájékoztatására és felkészítésére**, amelynek elengedhetetlen eszközei az önkéntes visszatérésről szóló **képzések, előadások és információs füzetek**.
7. A belga és holland példák alapján egyértelmű, hogy az állami és civil szervezetek együttműködése során lehetséges a lehető legtöbb érintett tájékoztatása és felkészítése a valóban önkéntes és hosszú távon is fenntartható hazatérésre. A Magyar Helsinki Bizottság ezért szorgalmazza, hogy a **kormányzati szervek erősítsék a migrációval foglalkozó civil szervezetekkel való együttműködést** az önkéntes hazatérést elősegítő programokban.



V. A belga és holland hazatérési programokban résztvevő szervezetek

Belgium

- » **Fedasil**, a menedékkérők ellátásért felelős állami szerv
<http://www.fedasil.be/en/>
- » **Caritas**
<http://www.caritas-int.be/fr.html>
- » **IOM Belgium**
<http://www.belgium.iom.int/>

Hollandia

- » **COA (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers)**
<http://www.coa.nl/eng/website/home.asp>
- » **DT&V (Repatriation and Departure Service)**
<http://english.dienstterugkeerenvertrek.nl/>
- » **VWN (Dutch Council for Refugees, Holland Menekülttanács)**
<http://www.vluchtelingenwerk.nl/english/english.php>
- » **MbT**, a hazatérőknek ingyenes jogi és szociális segítséget nyújtó szervezet
<http://www.maatwerkbijterugkeer.nl/>
- » **Healthnet TPO**, a származási országban elérhető egészségügyi ellátás strukturális helyreállításáért dolgozó civil szervezet
<http://www.healthnettpo.org/nl/>
- » **Samah**, menedékkérő fiatalokat támogató önkéntes szervezet: <http://www.samah.nl/>
- » **NIDOS**, a külföldi gyermekek eseti gondnokságát megszervező civil szervezet
<http://www.nidos.nl>
- » **SMS (Foundation for Global Society)**
<http://www.sms-vluchtelingen.nl/index.html>
- » **IOM Netherlands**
<http://www.iom-nederland.nl/english>
- » **HIT Alapítvány**
<http://hitfoundation.eu/>
- » **SDT (Foundation for Sustainable Return)**
<http://www.duurzameterugkeer.nl/index.html>





Készült az Európai Unió **Európai**
Visszatérési Alapjának támogatásával.