

Tanulmány

NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ – NEMZETKÖZI KOCKÁZATOK

Póczik Szilveszter

a történelemtudomány kandidátusa
tudományos főmunkatárs, projektvezető
Országos Kriminológiai Intézet
poczik@okri.hu

Fehér Lenke

a jogtudomány kandidátusa, Dr. habil.
egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs
Országos Kriminológiai Intézet
feher@okri.hu

Dunavölgyi Szilveszter

jogász, tudományos munkatárs
Országos Kriminológiai Intézet
feher@okri.hu

Jagusztin Tamás

jogász, ügyészégi titkár
Budakörnyéki Ügyészség
jagusztin.tamas@mku.hu

Windt Szandra

szociológus, tudományos segédmunkatárs
Országos Kriminológiai Intézet
windt@okri.hu

A schengeni határőrizeti és információs rendszerhez történő csatlakozással Magyarország északi és nyugati határai akadály- és ellenőrzésmentesen átjárhatóvá váltak. Ez nem csak intézményi átalakításokat vont maga után, hanem további koncepciókészítésre sarkall, hiszen Magyarországnak ma uniós szinten kell kezdeményező szerepet vállalnia. Ezeknek a sürgető igényeknek igyekeztünk elébe menni, amikor a nemzetközi migrációval összefüggő kockázatok és kriminológiai problémák átfogó kutatásába kezdtünk.

Nemzetközi migráció a globalizáció korában

Ma súlyos demográfiai és migrációs kihívásokkal kénytelen szembenézni a fejlett világ egésze, amelyet belülről a generatív népességcsökkenés, kívülről a kevésbé fejlett és alulfejlett világ túlnépesedése, vagyis a világ-szintű egyenlőtlenség demográfiai kísérőjelensége fenyeget. A fejlett világ népessége csupán ötöde a világnépességnek. Ezzel az 1,2 milliárd fővel, amely a Föld gazdasági és fogyasztási javainak döntő hányada felett rendelkezik, a fejlődő világban ötmilliárd fős

embertömeg áll szemben. Míg a fejlett világ népessége száz év alatt a bevándorlással együtt éppen megduplázódott, addig a kevésbé fejlettek össznépessége önerőből megéngyszerződött.

1900 körül Európa 400 milliós népessége még a világnépesség negyedét tette ki. 2000-ben Európa földrajzi területének népessége 700–800 millió közöttire volt tehető. Míg Európa népessége még 1970 körül a világnépesség 18–20 %-át adta, ma már csupán 11–13 %-át képviseli. A népességi szint fenntartásához minden termékeny korban lévő nőre legalább 2,1 gyermeknek kellene jutnia, miközben ma csupán 1,45 jut, idehaza csupán 1,2. 2010 és 2020 között a 65 évnél idősebbek aránya ötödével, a 80 év felettié aránya felével fog gyarapodni. 2050 körül az európai népesség harmada 60 évesnél idősebb lesz, aminek nem mellékes kockázata az egészségügyi és nyugdíjbiztosítási rendszerek válsága. 2100 körül az akkori, várhatóan 9,5 milliárdos világnépességben Európa már csak 500 millióval (Oroszország teljes népességével együtt 600 millióval) lesz jelen, ami körülbelül 5 %-os arányt jelent. Eközben az átlag 6 körüli termékenységi mutatónak köszönhetően a ma 600 millió fő össznépességű Afrika lakossága háromszorosára nő. A következő évtizedekben az iszlám világ lesz Európa egyik munkaerőbázisa. Az elmúlt évtizedek során az iszlám világból érkező bevándorló népesség mélyreható változásokat idézett elő, és a jövőben még továbbiakat fog előidézni az euroatlanti világ társadalmaiban (Birg, 2000; Birg, 2001a).

Európa egy globális migrációs alrendszer része és működtetője, amelyben migrációs mikrorendszerek működnek. A migráció lassú, de feltartóztathatatlan változásokat eredményez mind a kibocsátó, mind a befo-

gadó társadalmakban. Például a munkaerő migrációjában tapasztalható feminizálódás és az elit munkaerő mozgása jelentékeny hatást gyakorol a befogadó társadalmak középosztályaira és a nevelés, az egészségügy, a kommunikáció, a fogyasztás, az életmódkultúra és a tudomány alrendszeire.

A klasszikus migrációelméletek az elvándorlás legfőbb okát a munkaalkalmak, valamint az üldöztetéssel szembeni védelem keresésében látják. Globális perspektívában a migráció egyfajta kiegyenlítődesi mechanizmus: egyik oldalán a térben egyenlőtlen népességeloszlás, a másikon a munkalehetőségek, javadalmazások, tőke- és fogyasztási javak szintén egyenlőtlen eloszlása áll. A migráció egyensúlyi elmélete szerint a nemzetközi migráció végeredménye az erőforrások világszinten optimális allokációja (Borjas, 1989).

A bevándorlás egyes bevándorló csoportok részben sikeres beilleszkedése ellenére számos konfliktus és biztonsági kockázat forrása. A 21. századi bűnözés, különösen a széles körben bűnözési félelmeket gerjesztő közönséges kriminalitás oroszlánrésze a leszakadó rétegek, köztük a bevándorlók kriminalitásából adódik. A szociálpolitika nem képes hatékonyan kiegyenlíteni a bevándorlók és utódaik integrációs hátrányait, az igazságszolgáltatás eredménytelenül bünteti a szükségszerűen visszaeső bűnelkövetővé váló hátrányos kisebbségi helyzetben lévőket, a politika pedig a többségi társadalom legfenyegettebb alsó rétegeitől követel toleranciát: a megkárosított szegényektől a náluk még szegényebbekkel szemben (Korinek, 2006).

Világossá vált, hogy a multikulturális társadalom koncepciója újragondolásra, az Európai Unióba irányuló bevándorlás pedig a korábbiaknál átgondoltabb tervezésre és szabályozásra szorul (Póczik, 2006).

A fenyegető folyamatok ellenére ma az Európai Unió és tagországai nem rendelkeznek megfelelő bevándorlási koncepciókkal, a bevándorlási politika megteremtésének szükségességét érintő felismerés csak az ezredfordulóra született meg. Ennek három fő feladatot kell megoldania: 1.) az őshonos népesség fogyásának visszafordítását, 2.) a népességsökkenés szabályozott bevándorlási folyamatokra támaszkodó további ellensúlyozását, valamint 3.) a bevándorló népesség integrációjának tervezését és szabályozását.

Az európai bevándorlási politika eszközei

A legális migráció szabályozásának eredményessége csak az illegális migráció visszaszorításának hatékonyságával együtt értelmezhető. A migráció különösen a déli tagállamokban a 90-es évek közepétől egyre erőteljesebben éreztette hatását, tehát a megoldásokat is ezen államok szorgalmazzák leginkább.

A megoldások keresésének fontos eleme a Barcelonai nyilatkozat (1995), amely a mediterrán nagytérséggel kapcsolatos uniós politikában egy új szabadkereskedelmi övezet kialakítása felé egyengeti az utat. Az Unió legfontosabb migrációs vonatkozású programjai a Tamperei Program (1999) és a Hágai Program (2004), amelyek a bel- és igazságügyi együttműködés keretében jöttek létre (Kende – Szűcs, 2003).

A migrációs politika ma főleg azokat a munkavállalókat preferálja, akik csupán meghatározott időre érkeznek dolgozni az Unióba. Ennek jegyében született a családegyesítésről szóló 2003/86/EK és a harmadik országok polgárainak huzamos tartózkodásáról rendelkező 2003/109/EK tanácsi irányelv. Ezek a tudásalapú társadalom koncepciójának jegyében az irányított és szelektív legális migráció csatornáinak szélesítésével az

Unió versenyképességét hivatottak erősíteni. A tagállamok prioritásai között jelentős eltérések mutatkoznak harmadik államok polgárainak munkaerőpiacra bocsátása tekintetében, alapvető elv azonban, hogy a rájuk vonatkozó szabályok nem lehetnek kedvezőbbek, mint az újonnan csatlakozó tagállamok polgáira vonatkozó átmeneti korlátozások. Harmadik államok polgárai az ún. *közösségi preferencia* elve alapján akkor léphetnek be a tagállami munkaerőpiacokra, ha a gazdaság igényei nem elégíthetők ki helyi munkaerővel.

A 90-es évek nyugat-európai választási kampányaiban egyre nagyobb hangsúlyt kapott a bevándorlás kérdése. A jobboldal előretörésével (Dánia, Olaszország, Hollandia, Franciaország) a bevándorlás liberalizálása megállt, nőtt viszont az illegális bevándorlás, hiszen Észak-Afrikában népességrobbanás zajlott, és helyenként 50 %-ra ugrott a munkanélküliség. A bevándorlás konszolidálása érdekében a célországok egyezményes formában legális bevándorlási csatornákat nyitottak, a kibocsátók pedig vállalták az illegális bevándorlók visszafogadását. A bevándorlással kapcsolatos Uniói szabályozás az ún. Első Pillérbe került, ahol a határozatok a közösségi jog részét képezik. A jogszerű bevándorlás intézményeinek fejlesztése azonban nem küszöböli ki a jogszerűtlen bevándorlást, ezért erősíteni kell a tranzitországok és a származási országok közötti további együttműködést, hiszen az új tagállamok többségének javuló életszínvonalra új migrációs kihívásokat termel ki.

A legális és az illegális bevándorlás néhány fontosabb európai célországban

A bevándorlás kezelésével kapcsolatos nehézségek Nagy-Britannia, Németország, Olaszország és Spanyolország esetében jól példáz-

zák az Európájában zajló változásokat. A vezető régi tagállamokban a legális és illegális migrációval kapcsolatban hasonló elvi platformon eltérő szabályozási, rendészeti és szociális gyakorlat érvényesül. Az ezredforduló időszakában az Olaszországba, Portugáliába és Spanyolországba irányuló bevándorlás jelentősen növekedett, miközben Belgiumban, Németországban és Hollandiában valamelyest csökkent. Németország után Franciaországban él a legnagyobb külföldön született populáció: 6,4 millió fő. A külföldön születettek száma az Egyesült Királyságban 5,8 millió, Spanyolországban 4,8 millió, Olaszországban 2,5 millió, Svájcban 1,7 millió, Hollandiában 1,6 millió. A brit, a német, az olasz és a spanyol közvélemény egyként kritikusan szemléli a bevándorlókat. Hogy ennek okait megértsük, elegendő egyetlen pillantást vetni Németország tendenciáira.

Németország jelenlegi 82 milliós össznépessége – ha nem volna bevándorlás – 2050 körül 50–60 millióra, 2100 körül pedig 20–30 millióra apadna, de 2050-re bevándorlással együtt is 5–10 milliós népességvesztés prognosztizálható. Németország – Spanyolország, Olaszország és Magyarország társaságában – az egyik legalacsonyabb születési számot mutatja fel világszinten és a fejlett európai országok között is. A gyermektelen német nők aránya az 1940-ben és 1965-ben születettek között 11 %-ról 32 %-ra emelkedett. Az etnikailag német népesség 1,2-es születési arányszámával szemben a nem európai bevándorlók 1,9 arányszámmal büszkélkedhetnek, miközben az új tartományok 0,9-es születési arányszáma súlyos belső egyensúlytalanságot sejtet. A német népesség öregedése, a 20. és 60. életéve között járó járulékfizető népesség csökkenése miatt a betegség- és nyugdíjbiztosítás a befizetések-

ből már nem finanszírozható, amin a tőkefedezeti kiegészítő biztosítások tömegessé válása is csak kevésbé enyhít. A korábbi – járulékfizető – vendégmunkástömegeg szemben ma egyre nagyobb arányt képviselnek a segélyre szoruló bevándorlók. A bevándorlók közülük háromszor annyian részesülnek munkanélküli ellátásban, szociális segélyben és egyéb integrációs alapokból származó támogatásokban, mint az etnikai németek közül. Miközben Németországban, csakúgy, mint Európa egészében, bevándorláspolitikai koncepcióélesség jellemző, a polgárok egyre élesebben helyezkednek szembe a népességpótló bevándorlás elképzelésével, amelynek negatív társadalmi és gazdasági hatásai, például az általános képzettségi színvonal csökkenése, máris érzékelhető. A kiterjedt integrációs intézkedések ellenére a bevándorlók gyermekeinek 35 %-a nem fejezi be az általános iskolát sem, átlagos képzettségi színvonaluk távolodik a német fiatalokétól. Míg a megfelelő korú német fiatalok közel 20 %-a, addig a bevándorlók gyermekeinek csupán 4 %-a kerül a felsőoktatásba. A bevándorlók és utódaik összességében alacsony szociális és munkaerő-piaci minőségei hosszútávon az ország műszaki-gazdasági versenyképességét veszélyeztetik, miközben számarányuk a német nagyvárosokban hamarosan eléri az átlagosan 40 %-ot (Birg, 2001b; Miegel, 2005).

Míndez a nagy befogadó országokban általánosnak jellemző, ezért az utóbbi években szinte mindenhol újabb és újabb bevándorlási szabályozásokat alkottak.

Az illegális bevándorlás az utóbbi tíz évben különösen Olaszországban és Spanyolországban vet fel komoly problémákat. A határellenőrzés erősítése, a visszatérési hajlandóság támogatása, és a legális, szabályozott

migrációs csatornák szélesítése mellett egyre fontosabbak a regularizációs, vagyis az illegális bevándorlók státuszának legalizálására irányuló programok. A jogalkotók abból indulnak ki, hogy az illegálisan tartózkodók helyzetének rendezése csökkenti kiszolgáltatottságukat, esélyhátrányaikat, megkönnyíti beilleszkedésüket, hiszen az illegális léttel együtt jár a munkajogi védelem hiánya, a munkahely gyakori elvesztése, a kriminalitásba való bekapcsolódás és a sértetté válás fokozott veszélye. Szoros láncolat mutatható ki az embercsempészás, az illegális munkavállalás és más bűnözői aktivitások között. Mivel az illegális munkaerőpiacon jelentős adómentes jövedelem képződik, az adóelkerülés lehetőségeinek szűkítése is fontos motiváció az illegális bevándorlás és az azzal összefüggő feketemunka elleni küzdelemben. Az illegális migrációból eredő társadalmi hátrányok csökkentik a legális migráció társadalmi hasznait, gyengítik a legális migráció intézményrendszerét, erősítik a társadalomban munkáló kriminogén tendenciákat, és ellenszenvet keltenek a polgárok körében (Farrant et al., 2006).

A bevándorlás magyar intézményrendszerének alakulása a 20–21. században

Az I. világháború vége a jelenkori nemzetközi migráció tekintetében Magyarországon határkőnek tekinthető. 1918 után Magyarországnak az utódállamokból elűzött magyarok tömegét kellett fogadnia. 1930-ben a külföldiek ellenőrzésére létrejött a Belügyminisztérium által felügyelt Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH). Az 1945 utáni „lakosságcsereket” követően a kommunista hatalom időszakában rendszerűen működő menekültügyi apparátus nem volt, egészen addig, míg a Ceausescu-

rezsim brutális üldözése elől nem áramlottak nagy számban román állampolgárságú magyarok Erdélyből Magyarországra. 1989. március 1-jén Magyarország csatlakozott az 1951. évi Genfi Egyezményhez, majd az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) tagja lett. A menekültekről szóló törvény megszületéséig a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási munkának az 1993. évi idegenrendészeti törvény adott keretet. Az idegenrendészeti törvény és gyakorlat hiányosságának felszámolására az 1997. decemberben elfogadott menedékjogi törvény vállalkozott: összhangba hozta a szétszórta szabályozásokat, jogköröket, és ötvözte a magyar és nemzetközi joghagyomány elemeit. 1999. októbertől a Menekültügyi és Migrációs Hivatal helyét a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vette át.

Hazánk vállalta az európai közösségi vívmányok, így a menekült- és bevándorlási ügyi, valamint határőrizeti rendszer elveinek átvételét. Ez érintette az akkor hatályos idegenrendészeti törvényt, és ösztönözte az új idegenrendészeti törvény, a menedékjogról és a Határőrségről szóló törvény és a kapcsolódó joganyagok megalkotását. A Genfi Egyezmény ratifikálásától nyolc év telt el a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. tv. hatálybalépéséig. A 2001. évi XXXVIII. tv. keretében történt módosítás megalkotói úgy vélték, minden jogharmonizációs kötelezettségnek eleget tettek, holott a menekültügyi területén folyamatos fejlődésre kell számítani. Az uniós csatlakozással összefüggő jogszabályi módosításokról szóló 2004. évi XXIX. tv. a migrációs normákban szintén „... az alapvető közösségi jogi elvek érvényesülését, illetőleg a külső és belső jogrendsze-

ri koherencia megteremtését. . .” szolgáló lényeges rendelkezések egész során változtatott, amelyeket az indokolás a „csatlakozási szerződést kihirdető törvényhez szükségszerűen kapcsolódó, technikai jellegű” módosításként aposztrofált, ami felvillantja előttünk a jogalkotást jellemző kaotikus állapotokat.

A migrációs igazgatás átalakulásait az idegenrendészeti és menedéjogi törvényből, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendeletből, illetőleg azok módosításaiból követhetjük nyomon. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) 2000. január 1. óta létezik, a migrációval foglalkozó szervezetrendszer azonban területi és helyi szinten továbbra is széttagolt maradt. Az Idtv. megszületését követően a 173/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet módosította a BÁH létrehozásáról szóló Kormányrendeletet, és hét új regionális igazgatóságot valamint tizennégy ügyfélszolgálati irodát hozott létre. 2002. januárjában került sor a központi idegenrendészeti nyilvántartó rendszer felállítására. A BÁH regionális központjainak hatáskörébe kerültek mindazon idegenrendészeti feladatok, amelyek a korábbi szabályozás szerint a megyei rendőr-főkapitányságok hatáskörébe tartoztak, illetve azok a Határőrség kompetenciájába tartozó idegenrendészeti teendők, amelyek közvetlenül nem függték össze az államhatáron megjelenő jogellenes cselekményekkel. Ezzel minden olyan hatósági feladat átkerült a civil igazgatási szférába, amely nem tartozott a rendészet kompetenciájába. Megszűnt a közigazgatási hivatalok idegenrendészeti hatásköre is, hiszen a külföldiek ellenőrzése, a velük szemben alkalmazható szabadságkorlátozó intézkedések és ennek kapcsán a rendvédelmi szervekkel megkívánt szoros együttműködés a közigazgatási feladatok

körébe nem illeszkedő követelményeket támaszt. Ezzel megvalósult az a több európai országban is létező szervezeti modell, amelyben egységes rendszerben egymás mellett működnek az idegenrendészeti, a menekültügyi, illetőleg az állampolgársági feladatokat ellátó szervezeti egységek.

A korábban hatályos idegenrendészeti jogszabályokat 2007. július 1-jétől két új törvény, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. tv. valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. tv. (új Idtv.) és azok végrehajtási rendeletei váltották fel. A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. (új Met.) előírásai 2008. január 1-jétől hatályosak. Az új Met. – általános indokolása szerint – új, a magyar jogban eddig ismeretlen, egyúttal az uniós követelményeknek megfelelő jogintézményeket vezet be, és a menekülteket „jogállások rendszerben egymásra épülő, logikus struktúráját építi fel”, továbbá fokozott figyelmet szentel az elismerést kérő személyek jogainak – ezen belül is a különleges bánásmódot igénylők (például kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő stb.) – érvényesülését biztosítani hivatott garanciális szabályok megállapítására.

Ezzel idegenrendészeti és menekültügyi törvényeink és egyéb jogszabályaink összhangba kerültek a közösségi jogi vívmányokkal.

Bevándorlás Magyarországon a rendszerváltás tágabb időszakában

Magyarországnak már a 80-as évek utolsó harmadában szembe kellett néznie a határon átlépő migrációhoz kapcsolódó feladatokkal. 1987-től román állampolgárságú – többségében – magyar menekültek érkeztek nagy számban, röviddel később a Német

Demokratikus Köztársaságból is érkeztek menekülő csoportok. 1988 és 1989 között 34 ezer menekülő érkezett Romániából, 67%-uk illegálisan. Átlagéletkoruk 31 év volt. 55%-uk szakmával rendelkezett, 7,5%-uk értelmiségi, 14%-uk szakképzetlen volt. 1990-ig 90%-uknak sikerült munkába állnia. 3000 család-egyesítési eljárás indult. A jugoszláviai polgárháború során az etnikai tisztogatások elől Bosznia-Hercegovinából 48 ezer fő menekült Magyarországra, akiket hazánk humanitárius okból befogadott. Röviddel később az 1997-ben kezdődő koszovói háború elől menekülő albánok, szerbek és magyarok érkeztek. Eközben egyre nagyobb számban jelentek meg Európán kívüli menekülők, többségük a hatóságok korabeli tapasztalata szerint Magyarországon keresztül nyugati államokba igyekezett.

Magyarország 1988 és 2007 között közel 200 ezer menekülőnek nyújtott biztonságos életfeltételeket. 1989-től 2000-ig közel 80 ezer menekültkérelmet nyújtottak be, 33 ezer menekültügyi eljárás indult, de csak mintegy 10 ezer fő kapott menekült státust, eközben 25 ezer elutasító határozat született. Magyarországon a 90-es évek közepe óta évente hozzávetőlegesen 6–12 ezer fő nyújtott be bevándorlási kérelmet, és összesen mintegy 45 ezer fő vándorolt be legálisan. Ezek több mint háromnegyede magyar etnikumú román, szerb és ukrán állampolgár volt. Évente a bevándorlási kérelemmel kapcsolatos eljárások fele végződik a letelepedés engedélyezésével. Évente mintegy 10–12 ezer fő kapja meg vagy vissza a magyar állampolgárságot. A honosítást vagy visszahonosítást kérő külföldiek 60–70%-a romániai, 10–15%-a jugoszláv, 10–14%-a ukrán állampolgárságú magyar. 2001–2005 által bezárt időszakban 150 ezer tartózkodási engedélyt adtak ki,

ebből közel 100 ezer munkavállalási engedélyhez csatlakozott, 20 ezer tanulmányi és 5000 család-egyesítési ügyben született. (info: BM BÁH). 1997-től évi 500–1000 fős nagyságrendben megjelentek a kínai bevándorlók is. Az éves kiutasítások összes száma 4–5 ezer körül állandósult.

Külföldi bűnelkövetők Magyarországon

A kriminálstatisztika adatai alapján a külföldi bűnelkövetők szerepe a magyarországi bűnözésben nem jelentős. A 90-es évek közepétől az ezredfordulóig évente 400–500 ezer bűncselekményre derül fény. Az összes ismertté vált elkövető 3–4%-a volt külföldi, akik az ismertté vált cselekményeknek 2–3%-át követték el, szám szerint kb. 10–12 ezer bűncselekményt évente. A rendszerváltást követő időszak statisztikai adatai nem igazolják a 90-es évek közepén a külföldiek bűnelkövetésével kapcsolatban kialakult riadalmat. A külföldi bűnelkövetők száma a rendszerváltás kezdő évétől máig csak mintegy 1000 fővel emelkedett. 1990-től gyors növekedés, 1993-ban tetőzés, majd 1998–99-ben egy újabb kiugrás volt tapasztalható, amely mára stagnálásnak adta át a helyét. Ugyanabban az időszakban a külföldi állampolgárok által megvalósított bűncselekményeik száma közel megháromszorozódott: 1993-ban megközelítette a 24 ezret. 1990-ben egy elkövetőre egy bűncselekmény jutott, 1993-ban azonban már 4,2. 1990-ben az összes ismertté vált cselekmény 1,8%-át, 1993-ban 5,8%-át követték el külföldiek, ez volt az évtized közepén kialakult riadalom oka.

A növekedés leginkább a közrend, az államigazgatás és a vagyoni elleni bűncselekmények területén érzékelhető. A külföldiek államigazgatási cselekményeinek 700-ról 4200 körülire történt felszaporodása (2001-ben)

nem kíván magyarázatot a politikai rendszerváltással megkezdett társadalmi és gazdasági átalakulás ismeretében. Az e körbe sorolt cselekménytípusok – tiltott határátlépés, embercsempészet, hivatali és korrupciós bűncselekmények, hatóság félrevezetése, hamis tanúság, okirat-hamisítás – nehézség nélkül hozzárendelhetőek a lezajlott és zajló társadalmi folyamatokhoz. Az ilyen cselekmények száma mára évi 1000 körül stabilizálódott.

A rendszerváltás kezdete óta a bűnelkövetéshez hozzárendelhető külföldi csoportok rangsora is átalakult. 1990-ben még a lengyel elkövetők álltak az élen főként gazdasági, közrendi és vagyoni elleni cselekményeikkel, majd 1991-től a román állampolgárok átvették a vezetést, és máig megőrizték vezető helyüket. A lengyelek 1997-re kiszorultak az első 10-es csoportból is, ami Lengyelország gyors és határozott konszolidációjának volt köszönhető. A románok mögé 1992-ben jöttek fel a délszláv régióból, Szlovákiából és Ukrajnából érkező elkövetők, és váltakozva máig tartják dobogós helyüket a románok mögött. A kínai elkövetők cselekményeiről 1995 óta vannak adataink, cselekményeik száma lassan araszol felfelé, 1999-ben a nyolcadik, de 2000-ben már a negyedik helyen álltak. A külföldiek által elkövetett bűncselekmények körében jóval kisebb, de még statisztikailag értékelhető nagyságrendekkel megjelennek a török, bolgár, moldvai, horvát, orosz, osztrák és német elkövetők is.

A romániai elkövetők az összes külföldi elkövetőnek mintegy felét, az általuk elkövetett cselekmények a külföldiek összes cselekményének 25–30 %-át teszik ki. Számszerűen évente egy körülbelül 2000 fős romániai származású elkövetői kör évi 4–5 ezer cselekményt valósít meg. A kínai bevándorlók hazánkban is zárt és törvénytisztelő közössé-

get alkotnak, de igen alacsony feljelentési hajlandóságuk ismeretében feltételezhető, hogy a szerény kriminálstatisztikai adatok mögött bizonyos látencia bújlik meg. A körükben ismertté vált cselekmények harmadát-felét teszi ki a migrációval kapcsolatos jogellenes belföldi tartózkodás, okirat-hamisítás, a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő nagy értékre elkövetett vámcselekmény, ill. a szerzői és szomszédos jogok megsértése.

Embercsempészet Magyarországon

Magyarországon az embercsempész hálózatok a menekülthullámokkal párhuzamosan szerveződtek meg. A csempészek többnyire magyar, jugoszláv és román állampolgárok. Az embercsempészes viszonylag kis ráfordítással és nagy haszonnal kecsegtető deliktum, amely feltételez ugyan szervezethez, ám a szervezethezre a büntetőeljárásban általában nem sikerül fényt deríteni.

A nehezen őrizhető határok mentén alkalmi embercsempészek dolgoznak, akik – általában szerb, román vagy lengyel állampolgárok – egyedül, rendszertelenül és olcsón szállítanak, vagy kísérik át néhány illegális migránst a határon. Ezek mellett tevékenykednek kicsi, de jól szervezett, két-három magyar, román, ukrán vagy szerb elkövetőből álló csoportok, amelyek rendszeresen egy ország vagy térség állampolgárait fuvarozzák azonos útvonalakon és módon. Jelen vannak a nagy nemzetközi embercsempész-hálózatok is, amelyek tevékenysége a bűnözés egyéb formáira is kiterjed; a tranzit- és célországokban logisztikai bázisokkal, modern kommunikációs és technikai eszközökkel rendelkeznek.

A statisztika szerint az embercsempészes cselekmények a 2001. évi mintegy 10 ezerről időközben néhány száz, majd néhány tucat esetre redukálódtak. Ez azonban csupán

csalóka látszat. Az ismertté vált embercsempészési cselekmények számának csökkenését a Btk. 2002. április 1-jétől hatályos módosítása okozza. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 27. cikk I. pontra támaszkodva a 2001. évi CXXI. tv. 2002. IV. I. hatállyal az embercsempészet bűncselekménynek azt az esetét, amikor az elkövetők az államhatár átlépéséhez több személynek nyújtanak segítséget, ún. törvényi egységbe foglalva egy bűncselekménnyé tette. Ezt megelőzően az embercsempészet annyi rendbeli bűncselekménynek minősült, ahány személynek segítséget nyújtottak. A Btk. módosítása önmagában majdnem hétezerrel csökkentette a bűncselekmények számát anélkül, hogy a tényleges helyzetben bármilyen változás történt volna. A 2001-ben regisztrált 10 266 embercsempészés így 2002-ben 3639-re csökkent, ami a bűncselekmények teljes statisztikai volumenére is kihatása volt. (A bűncselekmények teljes száma a 2001. évi 465 694-ről 2002-ra 420 782-re, vagyis összesen mintegy 45 ezerrel redukálódott). (Polt, 2003; Gaál, 2005) A tisztánlátás érdekében a statisztikai regisztrációt célszerű volna ismét a korábbi gyakorlat szerint, a csempészett személyek száma szerint vezetni.

*Az emberkereskedelem
a nemzetközi dokumentumokban
és a magyar büntetőeljáráásokban*

Az emberkereskedelem az emberi jogok, az emberi méltóság, szabadság és önrendelkezési jog súlyos sérelmét jelenti, ugyanakkor a nemzetközi szervezett bűnözés kiemelkedően magas jövedelmet hajtó üzletága, amelynek hosszú ideig rendkívül alacsony kockázattal kellett számolnia. A bűncselekményből származó profit még a cselekmény sikeres felderítése esetén is sokszor rejtve maradt. Az

utóbbi években a nemzetközi szervezetek sokat tettek a jelenség megelőzése és leküzdése érdekében, számos nemzetközi dokumentum született. Az emberkereskedelem meghatározása tekintetében sikerült konszenzusra jutni, és kialakítani a nemzetközi fellépés eszköztárát. Kiemelkedő jelentőségű a nemzetközi szervezett bűnözésre vonatkozó ENSZ egyezményt kiegészítő jegyzőkönyv az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzése, visszaszorítása és büntetése tárgyában. Az Európa Tanács égisze alatt létrejött, Az emberkereskedelemmel szembeni fellépésről szóló európai egyezmény az emberi jogok, a nemek közötti esélyegyenlőséget, a sértett védelmét és segítségét helyezi a középpontba, és sürgeti az országhatárokon belüli emberkereskedelem elleni küzdelmet, valamint monitoring rendszer kialakítását.

Az Európai Unió Bizottságának az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2002. évi kerethatározatának (3.) pontja hangsúlyozza, hogy az emberkereskedelem súlyosan sérti az alapvető emberi jogokat és az emberi méltóságot, könyörtelen bánásmódhoz, a kiszolgáltatott személyek elleni visszaélésekhez, erőszak, fenyegetés, adósszolgaság és kényszerítés alkalmazásához vezet. Rámutat, hogy „... a gyermekek kiszolgáltatottabbak, ezért nagyobb eséllyel válnak emberkereskedelem áldozataivá...”. A kerethatározat definíciója némileg eltér az ún. Palermói jegyzőkönyvben találhatóétól, hiszen elsősorban a büntető- és eljárásjogi kérdésekkel foglalkozik. Az Európai Bizottság 2006-ban jelentést készített a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a kerethatározat végrehajtásáról.

A magyar Btk. 1998-ban szabályozta először az emberkereskedelem bűncselekményét a „Szabadság és az emberi méltóság

elleni bűncselekmények” körében, majd 2002. április 1-jétől a Btk. 175/B. §-ban.

Az emberkereskedelem hazai jelenségét ugyancsak bűnügyi aktákra támaszkodva vizsgáltuk. Az elkövetők általában társtetteségben (2–9 fő) követik el cselekményüket, miközben azzal halmazatban más bűncselekményeket is elkövetnek: okirat-hamisítást, személyi szabadság megsértését, erőszakos, személy elleni bűncselekményeket, erőszakos nemi bűncselekményeket. A cselekmény végrehajtása során az elkövetők erőszakkal, fenyegetéssel törik meg a sértett akaratát. A büntetőeljáráshoz leggyakrabban határozottan tagadják a bűncselekményt, és a sértett önkéntességére hivatkoznak, a sértett eladásából származó „vétélárát” valamifajta költségterítésként igyekeznek beállítani. Az elkövetők nagyarányban olyan büntetett előéletűek, illetve visszaesők, akik gyakran családjukkal együtt életmód- illetve hivatásszerűen a prostitúció kizsákmányolásából élnek.

A sértettek száma egy-egy bűncselekmény esetében általában 2–4 fő, nagy részük 14–17 éves, rossz szociális és családi körülmények közül érkező halmozottan hátrányos helyzetű, gyakran állami gondozott gyermek- és fiatalkorú.

A külföldi és belföldi emberkereskedelem esetében egyaránt jellemző, hogy az elkövetők a „megvásárolt” sértettet prostitúcióra kényszerítik, jövedelmétől megfosztják, személyi szabadságában korlátozzák, bántalmaznak, félelemben és folyamatos ellenőrzés alatt tartják, a prostitúción túl háztartási munkára is fogják, megszabják az általa nyújtandó „szolgáltatások” körét, tarifáit. A sértettre és a tanúkra történő nyomásgyakorlás jellemző a büntetőeljárás során is. A terheltek előnyök ígéretével vagy fenyegetéssel bírják rá a sértettet a terhelő vallomás visszavonására.

Az emberkereskedelem terén a megelőzés, a figyelemfelkeltés rendkívüli jelentőségű, különösen a veszélyeztetett helyzetű és korú csoportokban. A bűncselekmények felderítése, a tanúzási hajlandóság javítása érdekében ugyanakkor a sértettek és tanúk támogatása, segítése és védelme ugyancsak kiemelt jelentőségű, akárcsak a prostitúció iránti kereslet visszaszorítása.

Néhány következtetés

A mai világméretű migráció és az azzal összefüggő problémátömeg nem a globalizációval hirtelen előbukkanó jellegzetesség. A migráció okai főként a gazdasági előnyök keresésében gyökereznek, ezért a nemzetközi és a belső migráció tartalmi tekintetben nem választható szét, bár elméleti, elemzési és igazgatástechnikai szempontból külön kezelendő. A nemzetközi migráció fő haszonélvezője a fejlett euroatlanti nagyrégió, amely azonban kénytelen számolni a folyamat kedvezőtlen következményeivel és költségvonzataival. A demográfiai katasztrófamodellekkel való fenyegetőzés helyett elengedhetetlen az okok és következmények számbavételén nyugvó hosszú távú társadalmi tervezés.

Elkerülhetetlen a befogadó társadalmak termékenységi mutatóinak és korszerkezetének jelentékeny javítása. A törzsökös népesség születési arányszámainak növelése olyan kérdések végiggondolását igényli, mint a gyermeknevelés költségeinek és az abortuszok számának csökkentése, a házasság szerepe, a láthatatlan belső munkaerő-tartalékok mobilizálása, a külföldi munkaerő iránti kereslet csökkentése, a munkaképes kor meghosszabbítása, az oktatásban töltött idő rövidítése, a nyugdíjkorhatár emelése, a képzett munkaerő kivándorlásának megállítása, a szakképzés javítása, a regionális munkaerő-

piaci egyensúlyzavarok enyhítése nemzeti munkaerő-irányítási programokkal stb.

Mivel a fejlett ipari államokban a bevándorlók és utódaik integrációja lassul, kiszorúlnak a munkaerőpiacról, a járulékfizetők közül, a középfokú és magasabb iskoláztatásból, egyre inkább megterhelik a szociális ellátó rendszereket csakúgy, mint az igazgatás, és a büntető igazságszolgáltatás rendszereit, miközben gyengítik a befogadó társadalmak általános gazdasági, műszaki és kulturális színvonalát. Ezért elkerülhetetlen konstruktív közösségi népesedési és bevándorlási politika (stratégia) megalkotása, amelynek meg kell oldania a honos népességfogyás visszafordítását, szabályozott bevándorlásra támaszkodó ellensúlyozását, a bevándorlók integrációjának tervezését, integrációs felületek kialakítását.

Ennek elsődleges feltétele volna Európa mint új politikai entitás geopolitikai koncepciójának kidolgozása. Európa és az európai nemzetek geopolitikai és biztonságpolitikai horizontjának végpontjait az USA világpolitikai aktivitásainak pillanatnyi érdekektől vezérelt támogatása vagy elutasítása jelöli ki. Európa a számára földrajzilag kijelölt geostratégiai térben nem játszik szerepet, legfeljebb szerepeket (és lehetőségeket) játszik el. Teljes a bizonytalanság a Törökországhoz és Oroszországhoz fűződő jövőbeli kapcsolatok tekintetében, de ugyanez a helyzet a Mediterráneum déli részétől a Közép-Keletig húzódó terület vonatkozásában. Az eurázsiai és észak-afrikai migrációs nagykörként definiálható területtel kapcsolatban Európának hatvan éve nincs geopolitikai koncepciója. Ha adottak volnának az együttműködés intézményesített keretei és a megfelelően célzott fejlesztési programok, e nagyrégió fejlesztésének motorja Európa lehetne, aminek a bevándor-

lási nyomás csökkenése csak egyik pozitív hatása volna. Ehhez azonban Európának túl kellene lépni az azonnali előnyszerzést célzó „világbankos” mentalitáson, a Közösségen belüli hatalmi rivalizáláson, az iszlám kultúra európai szerepéről pedig tisztességes diskurzust kellene folytatni.

A mai, állameszme nélküli Európának nincs saját identitása. Az integráció kizárólag anyagi ösztönzői – metafizikai integrációs és identifikációs pontok hiányában – nem bizonyultak elégségesnek a bevándorlók kulturális azonosulásához. A termékenység csökkenésének köze lehet az identitások válságához is, ugyanis a termékenység csökkenése kevésbé sújtja a szilárdabb nemzeti és kulturális identitással rendelkező országokat. Míg az erős nemzettudattal rendelkező Franciaországban és az eltökélten katolikus Írországban a termékenység (1,95) majdnem elegendő a lakosság szintjének fenntartásához, merőben más a helyzet a családtámogatási és szociális ellátásokat szintén bőkezűen nyújtó, de szétvert nemzettudattal rendelkező Németországban.

Amennyiben az európai népesség demográfiai súlyának megőrzése a cél, támogatni kell a középosztály családjaiban több gyermek vállalását, miközben a hátrányos helyzetben lévő rétegeket inkább átgondolt családtervezésre, munkaerő-piaci integrációjukat elősegítő erőfeszítésekre kell ösztönözni. Törekedni kell arra, hogy a szociális támogatások a megfelelő célcsoportokhoz jussanak el, de ne finanszírozzanak luxusfogyasztást. A bevándorló munkaerő iránti kereslet visszaszorítása érdekében a honos népességet – különösen a fejlettebb országokban – rá kell bírni alacsonyabb presztízsű munkák elfogadására és megbecsülésére is. Mind a törzsökös, mind a bevándorló népesség hátrányos hely-

zetű rétegeiben fokozottan támogatni kell a normakövető családi és szülői attitűdök kialakulását, és fenyegetni ennek ellenkezőjét. Meg kell találni a nők testi önrendelkezése és a magzati élet különös védelméhez fűződő igény közötti egyensúlyt, annak szem előtt tartásával, hogy a magzat a fogamzás pillanatától kezdődően személynek tekintendő. Mivel a gyermekvállalás kivételes jelentőségű érték, kivételezett elbánást, előnyös szociális és munkaerő-piaci helyzetet kell biztosítani a több gyermeket vállaló nőknek, pároknak.

A népességfogyás ellensúlyozására továbbra is szükséges eszköz a bevándorlás, azonban a bevándorolni igyekvő népségek közül azokat kellene előnyben részesíteni, amelyek kulturális jellegeikben közel állnak a befogadó terület népességéhez, és kevesebb rizikótényezőt hordoznak. Céltudatos telepítési és település-, oktatás- és foglalkoztatáspolitikával meg kell gátolni etnikulturális gattók kialakulását, gondoskodni kell a végleges bevándorlók következő nemzedékei számára felfelé vezető társadalmi pályákról.

Arra kell törekedni, hogy a befogadó nemzetek megőrizték és megerősíthessék saját identitásukat, technikai és kulturális pozíciójukat, az ahhoz való alkalmazkodás pedig vonzó alternatíva legyen a bevándorlók számára. A társadalmi integráció elméletének és gyakorlatának el kell mozdulnia a csődöt mondott multikulturalizmus felől a kulturális azonosulás hangsúlyozása felé.

Európa felismerte e feladatokat, de híján vagyunk az átfogó koncepciónak, inkább a kis lépések politikája érvényesül. Fontos feladat az illegális bevándorlók tömeges átírnityítása legális csatornába, az illegális munkavállalás, adóelkerülés, korrupció és bűnő-

zés, nem utolsósorban az emberkereskedelem és kizsákmányolás visszaszorítása, a – gyakran *halmozott* – viktimizáció csökkentése. Kiemelkedő jelentőségűek az emberkereskedelem elleni nemzetközi és közösségi intézkedések, ám kétséges, hogy az emberkereskedelem és más élődsi bűncselekmények visszaszorításának hatékony eszköze lehet a svéd modell, amely nem a prostituáltat, hanem a szexuális szolgáltatás igénybe vevőjét, a – hangsúlyozottan férfi – klienst bünteti.

Tekintettel a nemzetközi és uniós fejleményekre, Magyarországon sem odázható el hosszú távú demográfiai, bevándorlási és integrációs stratégia megalkotása. Magyarország az utóbbi évtizedben demográfiai és munkaerő-piaci szempontból a határokon átlépő belnemzeti migráció csendes haszonélvezője volt. A közelmúltig érvényesülő bevándorlási trend lényeges tényező volt Magyarország korstruktúrájának és munkaerő-piaci egyensúlyának javításában is. A bevándorlók legtöbbször magyar nemzetiségű fiatal felnőtt, a 20–40 évesek aránya 50–60 %, átlagéletkoruk harminc év körül van. A 20–40 éves korcsoport aránya a bevándorlók körében több mint kétszer akkora, mint a honos népesség esetében, többségük aktív kereső (Tóth, 2004; Gárdos – Sárosi, 2005).

Magyarország válságos demográfiai helyzetének ismeretében megdöbbentőnek mondható, hogy itthon máig hiányzik a probléma olyan komplex megközelítése, amely az Unió más országaiban – ott is megkésve persze – legalább a szakmai viták szintjén megjelent, a hosszú távú koncepciókészítésnek és az ahhoz szükséges társadalmi vitának pedig még az előkészületeit sem látjuk...

Kulcsszavak: nemzetközi migráció, demográfia, legális és illegális bevándorlás, nemzetközi szervezett bűnözés, embercsempészet, emberkeres-

kedelem, bevándorlási jog, migrációs intézmények, külföldi bűnelkövetők, biztonság, geopolitika, multikulturális társadalom

IRODALOM

- Baranyi Károly (2004): Népesedési modell. Nemzeti Pedagógus Műhely, Budapest <http://www.baranyi.hu/demom.pdf>
- Birg, Herwig (2000): Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Europa – Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme. Unterlagen für den Vortrag bei der Sachverständigenanhörung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe, 4. Juli 2000. (<http://www.herwig-birg.de/downloads/dokumente/BVerfG.pdf>)
- Birg, Herwig (2001a): Die demographische Zeitenwende. C. H. Beck Verlag, München
- Birg, Herwig (2001b): Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bayrischen Staatministeriums des Inneren. München
- BM BÁH: <http://www.bmbah.hu/statisztikak.php>
- Borjas, George J. (1989): Economic Theory and International Migration. *International Migration Review*, 23, 3, 457–485.
- Farrant, Macha – Grieve, C. – Sriskandarajah, D. (2006): Irregular Migration in the UK. IPPR, April 2006. (www.ippr.org/members/download.asp?f=/ecommm/files/irregular_migration.pdf&ta=skip)
- Gaál Gyula (2005): Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és módszereinek változásai a Magyar Köztársaság államhatárán 1991–2003 között. Doktori értekezés. Határrendészeti tanulmányok. 4. Különszám. (A benyújtott disszertáció szövege: http://phd.okm.gov.hu/disszertaciok/tezisek/2005/de_2424.pdf)
- Gárdos Éva – Sárosi Annamária (2005): A Magyarországra érkező külföldiek demográfiai jellemzői a magyar népesség tükrében, 1990–2000. *Kisebbségkutatás*, 3. (http://www.hhrf.org/kisebbssegkutas/kk_2005_03/cikk.php?id=946)
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (2003): Európai közjog és politika. Osiris, Budapest
- Korinek László (2006): Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. *Jogtudományi Közlöny*, 7–8, 247–267.
- Miegel, Meinhard (2005): Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft? Propyläen Verlag, Berlin
- Póczik Szilveszter (2006): Nemzetközi migráció, kisebbségek, társadalmi kockázatok és megoldások. *Polgári Szemle*, XII, 14–36.
- Polt Péter (2003): A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészeinek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2002. évi tevékenységéről. (<http://www.bmbah.hu/statisztikak.php>)
- Tóth Pál Péter (2004): Egy évtized után. A Magyarországot érintő nemzetközi vándorlás 1990 és 2000 között. *Kisebbségkutatás*, 13. http://www.hhrf.org/kisebbssegkutas/kk_2004_04/cikk.php?id=1294

