

**PÓCZIK SZILVESZTER – DUNAVÖLGYI SZILVESZTER  
(SZERK.)**

**NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ –  
NEMZETKÖZI KOCKÁZATOK**

**HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.**  
Budapest, 2008

**Elektronikus másodkiadás, 2013  
(a Kiadó engedélyével)**

© Póczik Szilveszter, 2008  
© Dunavölgyi Szilveszter, 2008  
© Bodnár Gergely, 2008  
© Fehér Lenke, 2008  
© Jagusztin Tamás, 2008  
© Windt Szandra, 2008  
© HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008

*Szakmai lektorok:*

DR. BODNÁR GERGELY  
(I., IV., V–XII. fejezetek)

DR. MOLNÁR TAMÁS  
(II. ÉS III. fejezet)

A kiadó számára minden jog fenntartva. Jelen könyvet, illetve annak részleteit tilos reprodukálni, adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel – elektronikus, fényképeszeti úton vagy más módon – a kiadó engedélye nélkül közölni.

ISBN: 978 963 258 041 8

Budapest, 2008  
A HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. kiadása  
Internet: [www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu)  
E-mail: [info@hvgorac.hu](mailto:info@hvgorac.hu)  
Felelős kiadó: Lipovecz Éva, a kft. ügyvezető igazgatója  
Felelős szerkesztő: Dr. Szentpétery Petronella  
Tipográfiai és műszaki szerkesztés: Harkai Éva

# Tartalom

## A SZERKESZTŐK ELŐSZAVA

**Póczik Szilveszter**

### **A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ TENDENCIÁI A 20. ÉS 21. SZÁZADBAN ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNELMI NÉZŐPONTBÓL**

Néhány kiindulópont

1. A migrációkutatás aktualitása: európai demográfiai helyzetkép
  2. Az iszlám világ és az euroatlanti tér demográfiai és munkaerő-piaci perspektívában
  3. Migráció és kvantitatív migrációkutatás globális történelmi perspektívában
    - a) Globális munkaerő-migráció
    - b) Globális kényszeremigráció
  4. Migrációelméletek
  5. Integrációelméletek
  6. Konfliktuselméleti perspektíva
  7. Bevándorló etnikai csoportokkal kapcsolatos konfliktusok és kockázatok
    - 7.1. Néhány megjegyzés a fogalomkészlethez
    - 7.2. Az idegen etnokulturális csoportok körüli konfliktusok tapasztalati okai
    - 7.3. Politikai feszültségek és kockázatok
    - 7.4. Biztonsági kockázatok
    - 7.5. Gazdasági kockázatok
    - 7.6. Szociális veszélyek
    - 7.7. Kulturális veszélyek
    - 7.8. Demográfiai kockázatok
  8. A befogadó társadalmak alkalmazkodási és megoldási mechanizmusai
  9. Bevándorló etnokulturális csoportok alkalmazkodásának mintázata
    - a) Sikeres integráció, asszimiláció
    - b) Transzformáció, átmeneti megrekedés, negatív modernitás
    - c) Diszkrimináció, szegregáció, ellentársadalom
    - d) Fejlett munkakultúrájú zárt etnokulturális kisebbségek modern környezetben
    - e) Megrekedés egy premodern, periférikus helyzetben
  10. Modern rendszet bevándorlók körében
  11. A multikulturális társadalom koncepciójának válsága
  12. Néhány gondolat egy konstruktív népesedési és migrációs politika szükségességéről
- Irodalom

**Jagusztn Tamás – Bodnár Gergely:**

### **AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK ALAPJAI**

BEVEZETÉS

I. AZ EURÓPAI UNIÓT ÉRINTŐ MIGRÁCIÓ MEGHATÁROZÁSA A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ TÜKRÉBEN

II. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. Az Európai Unió migrációs politikájának alapját alkotó jogszabályok – a szabályozás alanyi köre
2. Együttműködési programok és a globális megközelítés
  - 2.1. Az Unió és más térségek közötti megállapodások
    - 2.1.1. EU és Közép- és Kelet-Európa
    - 2.1.2. Euró-mediterrán partnerség
      - 2.1.2.1. Barcelonai nyilatkozat
      - 2.1.2.2. Euro-mediterrán országokkal történő együttműködés
    - 2.1.3. EU – AKCs-országok (Afrikai, Karib-tengeri és Csendes-óceáni Államok Csoportja)
    - 2.1.4. EU-LAC együttműködés

- 2.1.5. Ázsia-Európa Találkozó
- 2.2. A migráció globális megközelítése
- 3. A szabadság biztonság és jog térségének fejlesztését célzó stratégiai programok
  - 3.1. A Tamperei Program
  - 3.2. A Hágai Program
- 4. A legális migráció szabályozása a közösségi jogban
  - 4.1. A család egyesítési jogról szóló irányelv
  - 4.2. A tanulmányi célú tartózkodási jogról szóló irányelv
  - 4.3. A kutatói célú tartózkodásra vonatkozó irányelv
  - 4.4. A huzamos tartózkodási irányelv
  - 4.5. A kishatárforgalmi szabályozás
- 5. A legális migrációra vonatkozó jövőbeli tervek megalapozása
  - 5.1. Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről
  - 5.2. Politikai terv a legális migrációról
- III. A KÖZÖS MIGRÁCIÓS POLITIKA LEHETŐSÉGEI
- ÖSSZEGZÉS
- IRODALOM

**Jagusztn Tamás – Bodnár Gergely:**  
**AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM JOGI ÉS POLITIKAI ESZKÖZEI**  
**AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

BEVEZETÉS

I. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ALAPFORMÁI

II. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓT SEGÍTŐ MAGATARTÁSOK

- 1. Utazási irodák vízumüzemei
- 2. Szervezett embercsempészet
- 3. Hamis okiratok megszerzése
- 4. Legális lehetőségek kijátszása
- 5. Korrupció

III. AZ ILLEGÁLIS BEVÁNDORLÁSRA VONATKOZÓ KÖZÖSSÉGI JOGI SZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSE, JELENLEGI HELYZETE

IV. AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLASZAINAK IRÁNYA AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓRA: A FORMÁLÓDÓ POLITIKA SAROKKÖVEI

- 1. Bizottsági intézkedési tervek, programok, közlemények
  - 1.1. Hampton Court-i találkozó
  - 1.2. A harmadik országokkal a migráció és menekültügy területén történő együttműködésről szóló tematikus program
  - 1.3. Közlemény a menekültügy területén megerősített gyakorlati együttműködésről: új struktúrák, új megközelítések, a döntéshozatal minőségének javítása a közös európai menekültügyi rendszerben
  - 1.4. Közlemény a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásáról
  - 1.5. Közlemény a migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában: helyzetértékelés az átfogó európai migrációs politikáról
  - 1.6. Közlemény a déli tengeri határok igazgatásának megerősítéséről
- 2. Az Európai Tanács értékelése az illegális bevándorlás helyzetéről

V. AZ EURÓPAI UNIÓ ILLEGÁLIS BEVÁNDORLÁSSAL SZEMBENI ESZKÖZEI

- 1. A kezdetek és a Tamperei Program
  - 1.1. Visszafogadási megállapodások
  - 1.2. A tagállamok kényszerintézkedések végrehajtása során történő együttműködése
  - 1.3. A tagállami büntető anyagi jog közelítése és az áldozatvédelem
  - 1.4. A fuvarozók felelősségének kiterjesztése

- 1.5. Migrációs összekötő tisztviselők hálózata
2. A Hágai Programtól napjainkig
  - 2.1. A határigazgatásban történő együttműködés jogi alapjai (FRONTEX és RABIT)
  - 2.2. Információs rendszerek
    - 2.2.1.A Schengeni Információs Rendszer
    - 2.2.2.A Vízuminformációs Rendszer
  - 2.3. Visszafogadási egyezmények és a visszatérési irányelv
  - 2.4. Okmánybiztonság és biometria
- ÖSSZEGRZÉS

**Windt Szandra:**

**LEGÁLIS ÉS ILLEGÁLIS BEVÁNDORLÁS AZ EURÓPAI UNIÓ NÉHÁNY FONTOSABB ORSZÁGÁBAN**

- I. A bevándorlás problémája
- II. Nagy-Britannia
  1. Történelmi háttér
  2. A menekültpolitika változásai
  3. Bővülő munkaerő-migráció
  4. Illegális bevándorlók és munkavállalók
- III. Németország
  1. Hazatelepülő német kisebbségek - Aussiedlerok
  2. A vendégmunkások és a „német gazdasági csoda”
  3. Menekültügy
  4. Az állampolgársághoz való jog
  5. Illegális bevándorlók Németországban
  6. Kriminálstatisztika
- IV. A mediterrán térség – Az EU gyenge bástyája
- V. Olaszország
  1. Jogi háttér
  2. Regularizációs programok
  3. Illegális bevándorlók Olaszországban
  4. Illegális foglalkoztatás
- VI. Spanyolország
  1. Illegális bevándorlók
  2. Jogi háttér
  3. Regularizációs programok
- Összegzés
- Irodalom

**Fehér Lenke:**

**NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ, EMBERCSEMPÉSZET, EMBERKERESKEDELEM**

1. Társadalmi mobilitás, migráció
2. Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem
3. Az emberkereskedelem fogalmi körének kialakulása
4. Az utóbbi évek legjelentősebb nemzetközi dokumentumai
5. A prostitúció, migráns prostitúció, emberkereskedelem
6. A prostitúció szabályozási modelljei és az emberkereskedelem kapcsolata
7. A nemzetközi emberkereskedelem nagyságrendje és főbb jellemzői
- Irodalom

**Póczik Szilveszter**

**A BEVÁNDORLÁS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON A 20. SZÁZADBAN**

1. Változások a 80-as és 90-es évek fordulóján

2. A menekültpolitika változói és változásai a 90-es években
  3. Beutazási, bevándorlási és menekültügyi szabályok 1993-1997
    - 3.1. A legális beutazás és bevándorlás keretei
    - 3.2. Az illegális beutazással és bevándorlással kapcsolatos szabályok
  4. Hiányosságok és kritikák
  5. Az 1997. évi menedékjogi törvény szabályozási elvei
- Irodalom

### **Dunavölgyi Szilveszter:**

#### **A MIGRÁCIÓ MAGYAR INTÉZMÉNYEINEK JELENLEGI JOGI SZABÁLYOZÁSA**

1. az Unió és hazánk migrációs politikájáról
  - 1.1. Európa
  - 1.2. Magyarország
    2. A migráció szabályozása 1997 és 2007 első feléve közötti időszakban
      - 2.1. A bevándorlás szabályai
        - 2.1.1. Általános rendelkezések
        - 2.1.2. A beutazás és a tartózkodás általános szabályai
        - 2.1.3. A beutazási és tartózkodási engedélyek
          - a) A vízumok
          - b) A tartózkodási engedélyek
        - 2.1.4. Az EGT állampolgár és családtagjai beutazása és tartózkodása
        - 2.1.5. A külföldiekre vonatkozó rendészeti intézkedések
          - a) Az idegenrendészeti kiutasítás, illetőleg a beutazási és tartózkodási tilalom
          - b) A visszairányítás
          - c) A visszautasítás
          - d) Az idegenrendészeti kiutasítás
          - e) Az idegenrendészeti őrizet
          - f) A visszautasítási őrizet
          - g) A kiutasítást előkészítő őrizet
          - h) A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése
          - i) A kitoloncolás
          - j) A személykörözés elrendelése
      - 2.2. A menekültügyi szabályok
        - 2.2.1. Alapvető rendelkezések
        - 2.2.2. A menedékjogi védelemben részesülők jogállása
          - a) A menekültek jogállása
          - b) A menedékeskénti elismerést kérők jogállása
          - c) A menedékes jogállása
          - d) A befogadottak jogállása
        - 2.2.3. A menekültügyi eljárás rendje
          - a) Általános szabályok
          - b) A repülőtéren irányadó szabályok
          - c) A rövidített eljárás
      - 2.3. A migrációs szervezeti rendszerről
      - 2.4. Részösszegezés
    3. A migráció szabályozása napjainkban - a 2007. évi törvények
      - 3.1. A beutazás és a tartózkodás új szabályai
        - 3.1.1. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazása és tartózkodása
          - a) A tartózkodás szabályairól
          - b) A szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó intézkedések
            - b.a) A beléptetés megtagadása, valamint a visszairányítás
            - b.b) Az idegenrendészeti kiutasítás
            - b.c) A kitoloncolási őrizet

- 3.1.2. A harmadik országbeli állampolgárok beutazása és tartózkodása
  - a) A tartózkodás szabályairól
  - b) A rendészeti szabályokról
    - b.a) A beléptetés megtagadása és a visszairányítás
    - b.b) Kötelezés a Magyar Köztársaság területének elhagyására
    - b.c) Az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom
    - b.d) Az idegenrendészeti őrizet
    - b.e) A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése
    - b.f) A kitoloncolás
- 3.2. A menekültügy új szabályai
  - 3.2.1. Néhány új előírásról (a státuszokról, a befogadás feltételeiről)
  - 3.2.2. Néhány gondolat a menekültügyi eljárásról
- Összegzés

**Póczik Szilveszter:**

### **BEVÁNDORLÁS MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁS TÁGABB IDŐSZAKÁBAN**

- 1. Menekülési hullámok a 20. század végén (1988-1998)
  - 2. Menekülők és menekültek számokban a rendszerváltástól napjainkig
  - 3. Magyarországon tartózkodó külföldiek, bevándorlók, letelepedők
  - 4. Kínaiak Európában és Magyarországon
  - 5. Idegenrendészet
- Irodalom

**Póczik Szilveszter:**

### **KÜLFÖLDI ÁLLAMPOLGÁROK BŰNELKÖVETÉSE MAGYARORSZÁGON A KRIMINÁLSTATISZTIKA TÜKRÉBEN, 1989-2006**

**Windt Szandra:**

### **EMBERCSEMPÉSZEK ÉS CSEMPÉSZETT SZEMÉLYEK MAGYARORSZÁGON**

Bevezetés

- 1. A bűncselekmény jellemzői
  - 2. Az embercsempészek útvonalai
  - 3. Alkalmi embercsempészek
    - 3.1. Esetek
  - 4. Kisebb embercsempész csoportok
    - 4.1. Esetek
  - 5. Nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező szervezett csoportok
    - 5.1. Esetek
  - 6. Csempészett személyek
- Összegzés
- Irodalom

**Fehér Lenke:**

### **EMBERKERESKEDELEM MAGYARORSZÁGON**

- I. Az emberkereskedelem fogalma a magyar jogi szabályozás tükrében
- II. Az emberkereskedelemre vonatkozó adatok
- III. bűnmegelőzési stratégia és áldozatvédelem
- IV. A hazai büntetőeljárások tapasztalatai
  - 1. A prostitúció körüli élősdi jellegű bűncselekmények
  - 2. Az emberkereskedelem

**Póczik Szilveszter:**

### **ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK**

- I. Megállapítások

1. Nemzetközi migráció a globalizáció korában
  2. Az európai bevándorlási politika, jog és az illegális migráció elleni küzdelem eszközei
  3. A legális és az illegális bevándorlás néhány fontosabb európai cél-országban
  4. Az emberkereskedelem a nemzetközi dokumentumokban
  5. A bevándorlás intézményrendszerének alakulása Magyarországon a 20-21. században
  6. Bevándorlás Magyarországon a rendszerváltás tágabb időszakában
  7. Külföldi állampolgárok bünelkövetése Magyarországon
  8. Embercsempészet Magyarországon
  9. Emberkereskedelem a magyar büntetőeljárásokban
- II. Következtetések, javaslatok

## **ENGLISH SUMMARY**

### **A szerzők életrajza és fontosabb tudományos közleményei**



## A CD tartalomjegyzéke

### JOGANYAGOK A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ TANULMÁNYOZÁSÁHOZ Hivatkozott hazai, uniós és más nemzetközi dokumentumok

Név a monitoron	Fájlnév a lemezen	Könyvtár a lemezen
<b>Hazai dokumentumok</b>		<b>100</b>
<b>Jogsabályok</b>		<b>101</b>
Adatvédelmi törvény	1992 évi LXIII törvény.pdf	101
Állampolgársági törvény	1993 évi LV törvény.pdf	101
Kisebbségi törvény	1993 évi LXXVII törvény.pdf	101
Rendőrségi törvény	1994 évi XXXIV törvény.pdf	101
A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről	1996. évi XXXVIII. törvény.pdf	101
A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról	1999. évi LXXV. törvény.pdf	101
Önkormányzati választási törvény	2005 évi CXIV törvény.pdf	101
Áldozatok segítéséről szóló törvény	2005 évi CXXXV törvény.pdf	101
A közigazgatási szervezetrendszer módosításáról szóló törvény	2006 évi CIX törvény.pdf	101
A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény	2007 évi I törvény.pdf	101
A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény	2007 évi II törvény.pdf	101
A menedéjogról szóló törvény	2007 évi LXXX törvény.pdf	101
A Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló törvény	2007 évi CV törvény.pdf	101
A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló tvr.	1979 évi 11 törvényerejű rendelet.pdf	101
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) között a szervezet magyarországi jogállásáról, kiváltságairól és mentességeiről szóló Megállapodás	44-1993 (III 12) Korm rendelet.pdf	101
A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló Korm. rendelet	162-1999 (XI 19) Korm rendelet.pdf	101
A 2007. évi I. törvény végrehajtási rendelete	113-2007 (V 24) Korm. rendelet.pdf	101
2007 évi II. törvény végrehajtási rendelete	114-2007 (V 24) Korm rendelet.pdf	101
A Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa között Genfben, 1989. október 4-én aláírt megállapodás	23-1990 (II 7) MT rendelet.pdf	101
A rendőrségi fogdák rendjéről szóló miniszteri rendelet	19-1995 (XII 13) BM rendelet.pdf	101
A 2007. évi I. és II. törvény végrehajtásáról szóló miniszteri rendelet	25-2007 (V 31) IRM rendelet.pdf	101
A 2007. évi I. és II. törvényekkel kapcsolatos eljárások díjáról szóló miniszteri rendelet	28-2007 (V 31) IRM rendelet.pdf	101
<b>Egyéb dokumentumok</b>		<b>102</b>
Titkos információgyűjtéssel és titkos adatszerzéssel kapcsolatos AB határozat	2-2007 (I 24) AB határozat.pdf	102
A társadalmi bűnmegelőzéssel kapcsolatos Korm. határozat	1016-2007 (III 20) Korm határozat.pdf	102
A nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló Korm. határozat	2073-2004 (IV 15) Korm határozat.pdf	102

Név a monitoron	Fájlnév a lemezen	Könyvtár a lemezen
A Migrációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról Korm. határozat I	2104-2004 (IV 28) Korm határozat.pdf	102
Törvényjavaslat a menedékjogról	T4559-1997.htm	102
Törvényjavaslat a menedékjogról	T2935-2007.pdf	102
<b>Hatályon kívül helyezett jogszabályok</b>		<b>103</b>
Idegenrendészeti törvény	1993 évi LXXXVI törvény.pdf	103
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között személyek átvételéről szóló, Bukarestben, 1992. év szeptember hónap 1. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről	1995. évi XXV. törvény.pdf	103
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között, személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről	1996. évi VIII. törvény.pdf	103
A menedékjogról szóló törvény	1997 évi CXXXIX törvény.pdf	103
A határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény	1997 évi XXXII törvény.pdf	103
Idegenrendészeti törvény	2001 évi XXXIX törvény.pdf	103
Idegenrendészeti tvr.	1982 évi 19 törvényerejű rendelet.pdf	103
A népjóléti miniszter feladat- és hatásköréről	49/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet. pdf	103
A művelődési és közoktatási miniszter feladat- és hatásköréről	47/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet. pdf	103
A belügyminiszter feladat- és hatásköréről	39-1990 (IX 15) Korm rendelet.pdf	103
A Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról	43-1993 (III 3) Korm rendelet.pdf	103
Az idegenrendészeti törvény végrehajtásáról szóló Korm. rendelet	64-1994 (IV 30) Korm rendelet.pdf	103
A menedékjogi törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló Korm. rendelet	25-1998 (II 18) Korm rendelet.pdf	103
Az idegenrendészeti törvény végrehajtásáról szóló Korm. rendelet	170-2001 (IX 26) Korm. rendelet.pdf	103
A menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló Korm. rendelet	172-2001 (IX 26) Korm. rendelet.pdf	103
A Letelepedési Alapról	49-1988 (VI 28) MT rendelet.pdf	103
A menekülteket befogadó állomásokról	64-1989 (VI 30) MT rendelet.pdf	103
A menekültként való elismerésről	101-1989 (IX 28) MT rendelet.pdf	103
Az idegenrendészeti törvény végrehajtásáról szóló miniszteri rendelet	9-1994 (IV 30) BM rendelet.pdf	103
A menekültügy szervezeti rendszeréről, valamint a befogadó állomás feladatairól szóló miniszteri rendelet	24-2001 (XI 21) BM rendelet.pdf	103
Az idegenrendészeti őrizet büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtásának szabályairól	1/1995. (I. 6.) IM rendelet.pdf	103
<b>EK és az Európai Unió dokumentumai</b>		<b>200</b>
<b>Rendeletek, irányelvek, kerethatározatok</b>		<b>201</b>
A közérdek, a közbiztonság vagy a közegészségügy szempontjaiból indokolt külön intézkedések összehangolásáról szóló irányelv	64-221-EGK.pdf	201
A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló irányelv	95-46-EK.pdf	201
„Eurodac” létrehozásáról szóló rendelet	2725-2000-EK.pdf	201
Harmadik országok állampolgárainak kitolon- colásáról hozott határozatok kölcsönös	2001-40-EK.pdf	201

Név a monitoron	Fájlnév a lemezen	Könyvtár a lemezen
elismeréséről szóló irányelv		
Ideiglenes védelemről szóló irányelv	2001-55-EK.pdf	201
„Eurodac” létrehozásáról szóló rendelet végrehajtási rendelete	407-2002-EK.pdf	201
A harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló rendelet	1030-2002-EK.pdf	201
A jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló irányelv	2002-90-EK.pdf	201
A közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározat	2002-465-IB.pdf	201
Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat	2002-584-IB.pdf	201
Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló kerethatározat	2002-629-IB.pdf	201
A tanács kerethatározata az emberkereskedelem elleni küzdelemről	2002-629-JHA CFD.pdf	201
Dublin II rendelet	343-2003-EK.pdf	201
Dublin II rendelet végrehajtási rendelete	1560-2003-EK.pdf	201
Befogadási irányelv	2003-9-EK.pdf	201
A családegyesítési jogról szóló irányelv	2003-86-EK.pdf	201
Huzamos tartózkodási irányelv	2003-109-EK.pdf	201
A légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról	2003-110-EK.pdf	201
Uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló irányelv	2004-38-EK.pdf	201
Az emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló irányelv	2004-81-EK.pdf	201
A fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló irányelv	2004-82-EK.pdf	201
Kvalifikációs irányelv	2004-83-EK.pdf	201
Tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló irányelv	2004-114-EK.pdf	201
AENEAS létrehozásáról szóló rendelet	491-2004-EK.pdf	201
Európai Ügynökség felállításáról szóló rendelet	2007-2004-EK.pdf	201
Schengeni végrehajtási egyezmény módosításáról	2133-2004-EK.pdf	201
Eljárási irányelv	2005-85-EK.pdf	201
Tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló irányelv	2005-71-EK.pdf	201
Schengeni határ-ellenőrzési kódex	562-2006-EK.pdf	201
SIS II létrehozásáról szóló rendelet	1987-2006-EK.pdf	201
Az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló rendelet	2006-1638-EK.pdf	201
<b>Egyéb dokumentumok</b>		<b>202</b>
Schengeni Végrehajtási Egyezmény	SCH-Com-ex (94) 29 rev 2.pdf	202
Harmadik országbeli diákok utazási könnyítéseiről szóló határozat	94-795-IB.pdf	202
Genfi egyezményben szereplő „menekült”	96-196-IB.pdf	202

Név a monitoron	Fájlnév a lemezen	Könyvtár a lemezen
fogalom összehangolt alkalmazásáról szóló közös álláspont		
Illegális bevándorlással, foglalkoztatással és a kiutasítási határozatok végrehajtása terén való együttműködés végrehajtásának folyamatos ellenőrzéséről szóló határozat	96-749-IB.pdf	202
Az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelmet szolgáló együttes fellépés	97-154-IB.pdf	202
Az illegális bevándorlás elleni intézkedések elfogadásáról szóló határozat	SCH-Com-ex (98) 37 def 2.pdf	202
A szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményről közös álláspont	1999-235-IB.pdf	202
A schengeni vívmányok meghatározásáról szóló határozat	1999-435-EK.pdf	202
Európai Unióról szóló szerződés és a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés jogalapjának meghatározásáról	1999-436-EK.pdf	202
Euro-mediterrán megállapodás megkötéséről szóló határozat	2000-204-EK, ESZAK.pdf	202
A földközi-tengeri régióra vonatkozó közös stratégia	2000-458-KKBP.pdf	202
Az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló határozat	2000-596-EK.pdf	202
Az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének és annak az emberkereskedelem, különösen a nőkkel és gyermekekkel való kereskedelem, valamint a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren való csempészete elleni küzdelemről szóló jegyzőkönyveinek az Európai Közösség nevében történő aláírásáról szóló határozat	2001-87-EK.pdf	202
Az ARGO-program elfogadásáról szóló határozat	2002-463-EK.pdf	202
Lisszaboni szerződés	2007 évi CLXVIII törvény.pdf	202
A harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló határozat	2004-573-EK.pdf	202
Az Európai Parlament állásfoglalása a jogszerű és jogszerűtlen bevándorlás közötti kapcsolatról és a bevándorlók beilleszkedéséről	2004-2137(INI).pdf	202
Communication from the commission to the council and the european parliament combating trafficking in human beings and combating the sexual exploitation of children and child pornography	COM(2000) 854 en.pdf	202
A tamperei program mérlege és az új iránymutatások	COM(2004) 401.pdf	202
A jogszerű és jogszerűtlen migráció közötti kapcsolatokról tanulmány	COM(2004) 412. pdf	202
Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről	COM(2004) 0811. pdf	202
A Bizottság közleménye a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára - Tanulmány a jogszerű és jogszerűtlen migráció közötti kapcsolatokról	COM(2004) 2004DC0412.pdf	202

Név a monitoron	Fájlnév a lemezen	Könyvtár a lemezen
Hágai Program	COM(2005) 184.pdf	202
Hágai Program	2005-C 53-01.pdf	202
Proposal for a Decision of the European Parliament and Council establishing the European Return Fund for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows'	COM(2005) 2005PC0123(04).pdf	202
Az EGSZB szerepe a bővítés után és a lisszaboni folyamat szempontjából	2005-C 221-18.pdf	202
Az Európai Unió terve az emberkereskedelem elleni küzdelemre és annak megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról	2005-C 311-01.pdf	202
A lisszaboni stratégia új kezdete, közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért	COM(2005) 0024.pdf	202
Migrációs program a 2007-2013 közötti időszakra	COM(2005) 123.htm	202
<b>Framework programme on solidarity and management of migration flows for the period 2007-2013</b>		
Az EU és a fejlődő országok közötti partnerségre vonatkozó egyértelmű iránymutatások	COM(2005) 390.pdf	202
A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról javaslat	COM(2005) 391.pdf	202
A menekültügy és bevándorlás területét érintő tagállami intézkedésekkel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatási eljárás létrehozásáról javaslat	COM(2005) 480.pdf	202
Az emberkereskedelem elleni küzdelem – integrált megközelítés és cselekvési tervjavaslat	COM(2005) 514.pdf	202
Az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló megállapodás (2005)	ET megállapodás.pdf	202
Az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, az emberkereskedelem, különösen a nőkkel és gyermekekkel való kereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvnek az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló határozat	2006-618-EK.pdf	202
Az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő jegyzőkönyvnek az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló határozat	2006-619-EK.pdf	202
A menekültügy és bevándorlás területét érintő tagállami intézkedésekkel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatási mechanizmus létrehozásáról szóló határozat	2006-688-EK.pdf	202
Europol Egyezmény	2006 évi XIV törvény.pdf	202
Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography	COM(2000) 2000PC0854(02).pdf	202
Communication from the commission to the Council and the European Parliament	COM(2000) 854 en.pdf	202
A Bizottság közleménye a Tanács, az Európai	COM(2004) 2004DC0412.pdf	202

Név a monitoron	Fájlnév a lemezen	Könyvtár a lemezen
Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára - Tanulmány a jogszerű és jogszerűtlen migráció közötti kapcsolatokról		
Közlemény a döntéshozatal minőségének javítása a közös európai menekültügyi rendszerben	COM(2006) 67.pdf	202
A Régiók Bizottságának a migráció egyes területeit érintő véleménye	2006-C 206-06.pdf	202
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Bevándorlás az EU-ban és a beilleszkedési politikák: a regionális és helyi önkormányzatok és a civil társadalmi szervezetek együttműködése”	2006-C 318-24.pdf	202
Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló kerethatározatból fakadó tagállami kötelezettségek állásáról szóló jelentés	COM(2006) 187.pdf	202
Gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről szóló rendeletre javaslat	COM(2006) 401.pdf	202
A harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól közlemény	COM(2006) 402.pdf	202
A vízummentesség területén a viszonyosság nélküli helyzeteknek egyes harmadik országok általi fenntartásáról jelentés	COM(2006) 568.pdf	202
A tamperei euro-mediterrán külügyminiszteri konferencia előkészületeiről közlemény	COM(2006) 620.pdf	202
A déli tengeri külső határok igazgatásának megerősítéséről közlemény	COM(2006) 733.pdf	202
Helyzetértékelés az átfogó európai migrációs politikáról	COM(2006) 735.pdf	202
A Régiók Bizottságának véleménye a kíséret nélküli kiskorúak helyzetéről a migrációs folyamatban	2007-C 51-07.pdf	202
Jelentés - Úton az egységes európai munkaerőpiac felé: az EURES hozzájárulása	COM(2007) 116.pdf	202
A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelvre javaslat	COM(2007) 249.pdf	202
Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a lisszaboni stratégia végrehajtásáról	2008-C 120-20.pdf	202
Az Európai Unió elsődleges joga - az Európai Unió alapját képező szerződések és kapcsolódó okmányok szövege	Europai Unio elsodleges joga.pdf	202
EGYEZMÉNY a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról	schengeni vegrehajtsi egyezmeny.pdf	202
Szerződés az Európai Unióról	szerzodes_az_EU-rol.pdf	202
Egységes szerkezetbe foglalt változat		
<b>Nemzetközi dokumentumok</b>		<b>300</b>
Párizsi egyezmény	1912 évi LXII törvénycikk.pdf	300
Párizsi egyezmény	1912 évi XLIX törvénycikk.pdf	300

Név a monitoron	Fájlnév a lemezen	Könyvtár a lemezen
A rabszolgaság elleni Genfi Egyezmény	1933 évi III törvénycikk.pdf	300
A háború áldozatainak védelméről szóló Genfi Egyezmény	1954 évi 32 törvényerejű rendelet.pdf	300
A rabszolgaság elleni Genfi kiegészítő Egyezmény	1958 évi 18 törvényerejű rendelet.pdf	300
Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya	1976 évi 8 törvényerejű rendelet.pdf	300
Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya	1976 évi 9 törvényerejű rendelet.pdf	300
A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény	1988 évi 3 törvényerejű rendelet.pdf	300
Genfi Egyezmény a menekültek helyzetéről	1989 évi 15 törvényerejű rendelet.pdf	300
Római Egyezmény	1993 évi XXXI törvény.pdf	300
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló, Budapesten, 1993. év február hónap 26. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről	1995. évi XXIV. törvény. pdf	300
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Svájci Szövetségi Tanács között, személyeknek az államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről	1996. évi IV. törvény. pdf	300
A Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Lengyel Köztársaság Kormánya között, a jogellenesen tartózkodó személyek államhatáron történő átadásáról-átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről	1996. évi IX. törvény. pdf	300
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között, személyeknek a közös államhatáron történő átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről	1996. évi V. törvény. pdf	300
A Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Cseh Köztársaság Kormánya között, személyeknek az államhatáron történő átadásáról-átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről	1996. évi VII. törvény. pdf	300
New Yorki Egyezmény	2001 évi LX törvény.pdf	300
A nemzetközi szervezett bűnözés elleni Palermói Egyezmény	2006 évi CI törvény.pdf	300
A Palermói Egyezmény Az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyve	2006 évi CII törvény.pdf	300
A Palermói Egyezmény A migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépéséről szóló jegyzőkönyve	2006 évi CIII törvény.pdf	300
<b>Nagy Británia és Németország dokumentumai</b>		<b>400</b>
Immigration, Asylum and Nationality Bill	Immigration, Asylum and Nationality Bill.pdf	400
Immigration, Asylum and Nationality Act 2006	Immigration, Asylum and Nationality Act 2006.htm	400
Immigration Act	Act_of_Movement_for_EU_Citizens.pdf	400
Residence Act	Residence_Act.pdf	400
Zuwanderungspolitik_und_Zuwanderungsrecht	Zuwanderungspolitik_und_Zuwanderungsrecht.pdf	400

## A SZERKESZTŐK ELŐSZAVA

Magyarországon a migrációhoz kapcsolódó problémákról a biztonsági területen az itt közreadott széleskörű áttekintéshez hasonló az utóbbi években nem készült, jóllehet egyes részterületeken számos igényes közlemény jelent meg. E széles tartalmi merítés annál sürgetőbb volt, mivel a schengeni határőrizeti és információs rendszerhez történő csatlakozással Magyarország északi és nyugati határai akadály- és ellenőrzésmentesen átjárhatóvá válnak. Ez nem csak intézményi átalakításokat vont maga után, hanem további koncepciókészítésre sarkall, mind uniós, mind pedig országos és nemzeti szinten. Elmúlt az az időszak, amikor Magyarország előtt csak az önmagában sem egyszerű jogharmonizáció feladata állt, ma uniós szinten kell kezdeményező szerepet vállalnunk. Ahhoz, hogy ennek a szerepnek eredményesen megfelelhessünk, széleskörű, megalapozott ismeretekre van szükségünk általános szakmai és részletkérdésekben egyaránt.

Az az Országos Kriminológiai Intézetben lefolytatott kutatás, amelynek eredményeire könyvünk támaszkodik, esélyt kínált arra, hogy a nemzetközi migráció területén átfogóan és részleteiket tekintve is bemutassuk az aktuális tendenciákat, problémákat, megoldásokat, valamint következtetéseket vonjunk le, általános és konkrét javaslatokat fogalmazzunk meg. Ehhez kiváló alapot nyújtott a kriminológia szemléletmódja, amely multidiszciplináris alapokon elméleti és empirikus vizsgálatokra támaszkodva igyekszik az egyéni és a társadalmi okokat, valamint a jogi, igazgatási és intézményi megoldásokat széles összefüggésrendszerben megragadni úgy, hogy válaszai a gyakorlatban is alkalmazhatóak legyenek, és túl is mutassanak a büntetőjog, bűnelkövetés, áldozattá válás, bűnmegelőzés, bűnüldözés, igazságszolgáltatás szűk területén.

E sok szempontú szemléletmód jegyében állnak egymás mellett könyvünkben jogász, történész és szociológus kutatók tanulmányai. A történész hosszú időbeli trendek vizsgálatára törekszik, a szociológus a szinkronikus társadalmi mozgások elemzésére, a szakjogász a nemzetközi és hazai jogi megoldások analízisére. Ennek az egymást segítő munkálkodásnak az eredménye a jelen kötet, amely következetesen szembesíti a nemzetközi helyzetről szóló ismereteket a hazai információkkal. A könyv tervezésekor azt a célt tűztük ki, azt ne csak jogászok, hanem számos más társadalomtudományi szakma képviselői és a laikus érdeklődők is haszonnal forgathassák.

A nemzetközi szakirodalom széleskörű feldolgozásán nyugvó társadalomtudományi munka keletkezett. A nemzetközi elméleti és történeti szakirodalom alapján bemutatjuk a munkaerő-migráció és a kényszermigráció, illetve a legális és illegális migráció kockázati tényezőit világszerte és Európában, a nemzetközi migrációval, az integrációval és mobilizációval kapcsolatos elméleteket, valamint az iszlám világ és az euroatlanti nagyrégió közötti népességmozgásokkal összefüggő politikai és társadalmi feszültségeket. Átfogóan tárgyaljuk az Európai Unió migrációs politikájának alapjait, a migrációval kapcsolatos közösségi jogi aktusokat, valamint az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközeit. A legális és illegális bevándorlás szociális és nem utolsó sorban kriminológiai vonatkozásait a legfontosabb európai célországokat összehasonlítva mutatjuk be. Az olvasó megismerkedhet a határokon átnyúló bűnözés migrációhoz kapcsolódó szervezett, élősdí formáival, az emberkereskedelem-elleni harc nemzetközi dokumentumaival és hazai büntetőjogi vonatkozásaival. Szemügyre vesszük a bevándorlás magyarországi intézményrendszerének fejlődését és jelenlegi jogi szabályozását, és a bevándorlás szociológiai jellegzetességeit a rendszerváltás utáni időszakban. Vizsgáljuk a Magyarországra irányuló embercsempészet elkövetői és áldozatait, valamint a külföldi állampolgárok



magyarországi bűnelkövetésének jellegzetességeit. Munkánk nem nélkülözi a kritikai hangvételt, hiszen nyomatékosan felhívjuk a figyelmet arra, hogy Európa és benne hazánk nem rendelkezik migrációs stratégiával, ennek kidolgozása azonban sokáig már nem odázható el.

A kötetben szereplő fejezetek, amelyek önálló tanulmányként is megállják a helyüket, egy-egy szakmai részterület alapos kifejtését tartalmazzák. Ahogy ezek a részterületek átfedésben állnak egymással, ugyanúgy előfordul, hogy az egyes fejezetek futólag érintenek más fejezetekben részletezett kérdéseket, kisebb kérdésekben olykor vitába is szállnak egymással, ez azonban reményeink szerint nem nehezíti, hanem éppen megkönnyíti a problémák és álláspontok közötti eligazodást. Könyvünket, mintegy rezümé helyett, megállapításaink és következtetéseink egységes foglalatba szerkesztett összefoglalásával zárjuk. Végezetül hangsúlyoznunk kell, hogy a könyvünkben bemutatott adatok és eredmények nem lezártak és véglegesek, - jellegükből adódóan nem is lehetnek ilyenek -, hanem egy történelmi-társadalmi pillanatfelvétel fontos, de gyorsan változó elemei, amelyek szükségképpen további munkára, újragondolásra, továbbfejlesztésre sarkallnak. Ezért szívesen fogadjuk az esetleges javaslatokat és természetesen a kritikákat is.

*Póczik Szilveszter és Dunavölgyi Szilveszter,  
a kötet szerkesztői*

Póczik Szilveszter

## A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ TENDENCIÁI A 20. ÉS 21. SZÁZADBAN ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNELMI NÉZŐPONTBÓL

### NÉHÁNY KIINDULÓPONT

A nemzetközi migráció, etnikai kisebbség és többség viszonya, integráció, asszimiláció, disszimiláció problémái legtágabb értelemben a nemzet (etnosz) – állam – kultúra problémakörében értelmezhetőek. A probléma az etnikai és territoriális külön-identitások jogosultságát az állampolgár: a *citizen* konstrukciójával tagadó francia forradalommal és a polgári nemzetállam kialakulásával, illetve a francia modellel szembehelyezett etnikailag homogén nemzetállam eszméjének megjelenésével bukkant fel. A problémakör a 19. század kezdetétől végighúzódott a konzervatív és progresszív kultúrfilozófiák és a politikai filozófiák vonulatain, majd a 20. század második felétől a nemzetközi társadalomtudományi kutatás egyik központi kérdésévé vált. A gyarmatosítás és nacionalizmus korában divatos kulturformációk elméletével, az alsóbb- és felsőbbrendű kultúrákról, etnikumokról, emberfajtaokról kialakított, Arthur de Gobineau Ernst Renan, Cecile Rhodes, Houston Stuart Chamberlain nevével fémjelzett antropológiai nézetekkel a szociológiai megközelítések a feudálkapitalista viszonyokból eredő társadalmi egyenlőtlenségek és ideológiák kritikáját, valamint az autoriter, xenofób, előítéletes személyiség koncepcióját szegezték szembe. A freudi és marxi hagyományokat követő Frankfurter Iskola jelentős képviselői, Wilhelm Reich, Theodor Adorno, Max Horkheimer és mások a fasizálódó Európából az USA-ba emigrálva jelentős szerepet vittek egyes kisebbségi csoportok egyenjogúságának elméleti megalapozásában. A második világháborút követően a nemzeti eszme válságba került, a faji, etnikai, nemi és életmódbeli kisebbségek és külön-identitások pedig felértékelődtek a társadalmi gondolkodásban. A társadalomkritika és a nagyarányú bevándorlás kapcsán megteremtődött a *multikulturális társadalom* koncepciója, amely eluralta a közbeszédet, mintákat és tabukat épített a média- és tudománypolitikában.

A nemzetközi migráció történelmi, társadalmi, politikai jelentőségének elsődleges megközelítéséhez és megértéséhez elegendő egyetlen pillantást vetni a Kárpát-medence jelenlegi etnikai térképére. A magyar etnikumú népesség az utóbbi 500 évben egyre erősödő migrációs nyomás alá került, az általa korábban uralt térségben visszaszorult, sokhelyütt integrálóból *integrálódó* helyzetűvé, asszimilálóból asszimilálódóvá vagy *asszimilálttá* vált, részben idegen államok uralma alá került. A magyarság gyorsuló térvesztése jól mutatja a nemzetközi migráció történelmi léptékű kihatásait. Ezek a folyamatok természetesen demonstrálhatók más területek, egyebek között Koszovó, Bosznia, Macedónia, Kasmír vagy bármely más tetszőleges egykori vagy mai határrégió példáján is.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lásd még History of Hungary. WHKMLA Historical Atlas.  
<http://www.zum.de/whkmla/histatlas/eceurope/haxhungary.html>



A nemzetközi migráció és kisebbségképződés egy másik, egyszerre szociológiai és történelmi léptékű problematikájára világítanak rá a roma kisebbség közbiztonsági problémákkal is összefüggő integrációs nehézségei, különösen Kelet-Európában, nem utolsósorban hazánkban, amit korábbi bűnözési statisztikák és empirikus kutatások is igazolni látszanak.<sup>2</sup> A 2000-2001 évi országos reprezentatív börtönkutatás szerint a börtönben fogva tartott férfi elítéltek fele roma származású. Gyakran hangoztatott érv szerint e népeségarányukhoz mért súlyos felülreprezentáció csupán látszólagos, hiszen a bűnelkövetők aránya a többségi népesség szegénység rétegeiben megfeleltethető a roma népesség szegény rétegeiben mutatkozó bűnelkövetői aránynak.<sup>3</sup> A roma bűnelkövetőkről 1971-től 1987-ig vezetett külön bűnügyi statisztika adatainak átlagolásából a roma illetve a többségi társadalomhoz tartozó elkövetők számára és arányára vonatkozó adatokat Magyarország össznépességére és a roma népességére vetítve az adódott, hogy a bűnelkövetők között a romák mintegy kétszeresen felülreprezentáltak. Míg a többségi népesség 8,8 ezreléke vált elkövetővé, a roma népesség körében ez az arány 16,8 ezrelék volt. Az ismertté vált bűnelkövetők döntő többsége köztudottan a szegénységben élő népességből kerül ki.<sup>4</sup> Az egykorú becslések a szegények arányát az össznépességben 30 %-ra, a roma népességben a 75-95%-ra tették. Ezt véve az összehasonlítás alapjául kimutatható volt, hogy a magyarországi teljes szegény népesség mintegy 15%-át képviselő romák az elkövetőknek körülbelül 10-15%-át adják, ami nagyjából megfelel a népességszámuk alapján várhatónak.<sup>5</sup> A romáknak a bűnözésben és a börtönnépességben látható aránytalanul magas jelenléte körüli viták azonban megkerülték azt a lényegi és alapvető kérdést, hogy minek a következménye az egykor bevándorló, ma már honos roma kisebbség körében a populáció legalább háromnegyedét kitevő szegénységi arány, amelyhez hasonlóval egyetlen más etnikai vagy nemzetiségi kisebbség körében sem találkozunk. A magukkal hozott intern vagy a letelepedés helyén uralkodó extern társadalmi kondícióknak? Vajon a roma társadalom nem rendelkezett az integrációhoz szükséges képességekkel, vagy a befogadó társadalom elzárkózása miatt vált kirekesztővé? A roma kisebbség azonban távolról sem az egyetlen integrációs kihívásokkal küzdő csoport, bizonyos etnikai kisebbségek, bevándorlók és külföldiek felülreprezentáltsága a büntetőeljárásokban és büntetésvégrehajtási intézetekben világszerte probléma.

## 1. A migrációkutatás aktualitása: európai demográfiai helyzetkép

Ma és távlatilag súlyos demográfiai és migrációs kihívásokkal kénytelen szembenézni a fejlett világ egésze, amelyet belülről a generatív népességcsökkenés, kívülről a kevésbé fejlett és kimondottan alulfejlett világ túlnépesedése, vagyis a saját maga által teremtett világszintű egyenlőtlenség demográfiai kísérőjelensége fenyeget. A mai fejlett világ népessége csupán egyötöde a világ teljes népességének. Ezzel az 1,2 milliárd fővel, amely közvetlen vagy közvetett módon a világgazdasági és fogyasztási javainak döntő hányada felett rendelkezik, a 2., a 3. és a 4. világban együttesen 4,9 milliárd fős embertömeg áll szemben. Míg a fejlett világ népessége 100 év alatt a bevándorlással együtt éppen megduplázódott, addig a kevésbé fejlettek össznépessége önerőből megnégyesződött.

<sup>2</sup> Ld. Póczik Szilveszter: Cigány integrációs problémák. Kölcsey Intézet. Budapest 2003.

<sup>3</sup> Vavró István: A cigánybűnözés vizsgálatának elméleti és módszertani kérdéseiről. Belügyi Szemle 1984. 2. szám, majd ennek alapján Tauber István: Hátrányos társadalmi helyzet, cigányság, bűnözés. Kandidátusi értekezés. Kézirat. 1984. 120. és köv. o.

<sup>4</sup> V. ö. Gönczöl Katalin: A hátrányos helyzet és a bűnözés. Valóság 1982. 8. szám, valamint uő: Bűnös szegények. Budapest, 1991.

<sup>5</sup> Póczik Szilveszter: Cigányok és idegenek. Felsőmagyarország Kiadó. Miskolc. 1999. 158. és köv. o.

### Világnépesség alakulása<sup>6</sup>

Terület	1900		1950		2000	
	millió	%	Millió	%	millió	%
<b>Világ</b>	<b>1,650</b>	<b>100</b>	<b>2,519</b>	<b>100</b>	<b>6,071</b>	<b>100</b>
<b>Fejlett országok</b>	<b>539</b>	<b>33</b>	<b>813</b>	<b>32</b>	<b>1,194</b>	<b>20</b>
Európa	408	25	547	22	728	12
É-Amerika	82	5	172	7	316	5
Japán, Ausztrália, Új-Zéland	49	3	97	4	150	2
<b>Kevésbé fejlett országok</b>	<b>1,111</b>	<b>67</b>	<b>1,706</b>	<b>68</b>	<b>4,877</b>	<b>80</b>
Afrika	133	8	221	9	796	13
Ázsia & Óceánia	904	55	1,315	52	3,561	59
Latin-Amerika, Karib térség	74	4	167	7	520	9

Az alábbi táblázat igen szemléletesen mutatja, hogy Németországban, a fejlett világ egyik legfejlettebb országában a 19. század közepétől a 20. század közepére a nők termékenysége – kizárólag társadalomszerkezeti tényezők következtében – kevesebb, mint egyharmadára esett vissza.

### Női életkori kohorszok termékenysége Németországban 1860-1965<sup>7</sup>

Születési év	1860	5,0 gyermek
	1874	4,0 gyermek
	1881	3,0 gyermek
	1904	2,0 gyermek
	1920	1,9 gyermek
	1932	2,2 gyermek
	1965	1,5 gyermek

A jelen tanulmány elsősorban elméleti célokat követ, olyan általánosítható megállapítások megfogalmazására törekszik, amelyekkel a mai migrációs folyamatokkal összefüggő elsődleges, másodlagos és következményi társadalmi folyamatok, különösen pedig az ezekben rejtőző kockázati tényezők megközelítően jól leírhatóak. Jelentős terjedelmet foglal el a migrációval összefüggő társadalmi kockázatok modellszerű elemzése. E modellek heurisztikai értéke részben alap kutatások tényfelismeréseiből, részben egy általános társadalmi jelenség integrált, rendszerszerű szemléletéből, részben pedig az abból levonható gyakorlati következtetésekből adódik. A tanulmány célcsoportját nem annyira elméleti szakemberek és kutatók képezik, mint inkább a határokon átlépő migrációval, annak kiindulópontjaival és hatásaival foglalkozó szakpolitikusok és jogalkalmazók.

A határokon átlépő migráció folyamatainak egységes rendbe szervezett szemlélete annál sürgetőbb, mivel ma az Európai Unió és tagországai, köztük Magyarország, nem rendelkeznek megfelelő bevándorlási politikával, tisztázott bevándorlási koncepciókkal. A bevándorlás problémaként való észlelése Európában a 80-as évek végére tehető, ami a 90-es évekre szabályozási hullámot indított el, a bevándorlási politikai megteremtésének szükségességét érintő világos felismerés azonban csak az ezredfordulóra született meg

<sup>6</sup> Forrás: UN Population Division, *World Population Prospects: The 2002 Revision* (2003)

<sup>7</sup> Birg, Herwig: *Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, München: Beck, 2001. 50. o.

(Amszterdami szerződés), bár az 1990-es Dublini Konvenció, majd az 1992 évi maastrichti szerződés már ebbe az irányba egyengette az utat. Az Európai Tanács 1999-ben Tamperében tartott bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó ülésén született Tamperei Program, valamint az arra következő Hágai Program tartalmazza az illegális migrációt gátló és legális migrációt szabályozó legáltalánosabb közösségi irányelveket (partnerség a kibocsátó országokkal, közös menekültügyi rendszer kialakítása, bevándorlók integrációja, stb.), amelyekre elvileg nemzeti operatív szabályozások építhetők. A *territoriális*, határátlépésre és bevándorlásra vonatkozó előírások az Unió külső határán rendelkeznek bizonyos humanitárius, gazdasági és demográfiai szűrőfunkcióval, a *politikai szuverenitással* összefüggő, tartózkodásra, letelepedésre, állampolgárságra, aktív és passzív választójogra vonatkozó rendelkezések hivatása egy újabb szűrést jelent, végül pedig az állampolgárok egyéb, a társadalom minden területére, főként az *igazságszolgáltatásban, munkaerőpiacon és oktatásban* való részvétel jogára vonatkozó szabályozások rendszere (volna) hivatott regulatív funkciók betöltésére. Ezek a funkciók azonban nem működnek kellő hatékonysággal, mivel nem érintik a folyamatok társadalmi lényegét. A követendő politikát illető bizonytalanság tükröződik vissza a szaporodó eljárás-technikai dokumentumokban, mint amilyen egyebek között a tagállamok menekültügyi és bevándorlási intézkedéseire vonatkozó kölcsönös tájékoztatási kötelezettség előírása.<sup>8</sup> A zavarodottság és határozatlanság egy olyan időszakban uralkodott el, amikor a társadalmi reálfolyamatok figyelembe vételével már akkor is súlyos késedelemről kellene beszélnünk, ha a megfelelő bevándorlás-politika és az ahhoz kapcsolódó intézkedésrendszer már 10 évvel ezelőtt megszületett volna. Mintegy zárójelben itt érdemes megjegyezni, hogy a – migrációs kihívásoktól egyáltalán nem független – kisebbségpolitika terén sem jobb a helyzet: bár az ezzel kapcsolatos feladatok nyomasztó súllyal nehezedenek az Unióra, a kisebbségek kollektív jogainak és autonómiáinak, különösen a területi autonómiához való joguk elismerésében kétszívú, ellentmondásos magatartás tapasztalható.

A jelenleg még rendelkezésre sem álló, de majdan szükségképpen komplex és átfogó *népesedési és bevándorlás-politikának* az Unióban három fő feladatot kellene megoldania: 1) *az őshonos népesség fogyásának visszafordítását*, 2) *a fogyás szabályozott bevándorlási folyamatokra támaszkodó további ellensúlyozását, valamint* 3) *a bevándorló népesség integrációjának tervezését és szabályozását, ennek érdekében további integrációs felületek kialakítását*. Ehhez azonban Európa-szerte még a jelenlegi helyzetet hitelesen bemutató alapvető adatbázisok is hiányoznak annak ellenére, hogy az évtizedekig zajló spontán bevándorlás mára nyilvánvaló társadalmi és gazdasági feszültségeket, köz- és nemzetbiztonsági veszélyeket eredményezett. Ennek ellenére az Unió mindmáig nem rendelkezik *népesedéspolitikával*, jóllehet világos, hogy a demográfiai deficitet helyrehozni vagy a születések számának drasztikus növelésével, vagy az utóbbi időben sokat idézett Jean-Claude Chesnais cinikus megfogalmazásában<sup>9</sup> „gyermekes tömeges importálásával”, magyarul egyfajta emberkereskedelemmel lehet. Önmagában az elöregedett népesség eltartását szolgáló munkaerő-bevándoroltatás nem is nagyon hosszú távon a nyugat-európai népesség részleges kicserélődését, a döntően moszlim kultúrájú afroázsiai lakosság többségi helyzetbe kerülését eredményezheti.

---

<sup>8</sup> A Tanács határozata a menekültügy és bevándorlás területét érintő tagállami intézkedésekkel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatási eljárás létrehozásáról {SEC(2005)1233}. Ld. még a Bizottság javaslatként 52005PC0480/\* COM/2005/0480 végleges – CNS 2005/0204 \*/

<sup>9</sup> Idézi Vincze Hajnalka: Európa: egy előre bejelentett hanyatlás krónikája. Népszabadság 2006. január 23. <http://www.nol.hu/cikk/391475/>

**Bevándorlók és vendégmunkások Nyugat-Európa országaiban, 1998**

Ország	Népesség		Külföldiek aránya az össznépességben (%)	Munkavállalók		Külföldiek aránya a munkavállalók között (%)
	Összesen /ezer fő	Külföldi /ezer fő		Összesen /ezer fő	Külföldi /ezer fő	
<b>Összes / Átlag</b>	<b>361.005</b>	<b>19.918</b>	<b>6</b>	<b>145.748</b>	<b>7.835</b>	<b>5</b>
Ausztria	8.099	737	9	3.303	327	10
Belgium	10.253	892	9	4.261	375	9
Dánia	5.333	256	5	2.938	94	3
Franciaország	57.095	3.597	6	26.016	1.587	6
Németország	82.247	7.320	9	27.714	2.522	9
Írország	3.700	111	3	1.500	48	3
Olaszország	59.524	1.250	2	19.529	332	2
Luxemburg	430	153	36	234	135	58
Hollandia	15.762	662	4	7.172	208	3
Norvégia	4.459	165	4	2.233	67	3
Spanyolország	40.000	720	2	15.917	191	1
Svédország	8.929	500	6	4.294	219	5
Svájc	7.095	1.348	19	3.994	691	17
Nagy-Britannia	58.079	2.207	4	26.641	1.039	4

Forrás: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Trends in International Migration, 2000* (2001): 41. p.

**A bővítés előtti EU össznépesség és munkaképes korú népesség 1995. évi szintjének fenntartásához szükséges bevándorlás mértéke, 2000–2050-ig**

Ország	Bevándorlók száma 1995- ben (ezer fő)	1995. évi népességszint fennmaradásához szükséges		1995. évi munkaképes korú népesség fennmaradásához szükséges		Népesség-pótlás aránya*	
		migránsok (ezer fő)	1995. évi bevándorlás szorzata	migránsok (ezer fő)	1995. évi bevándorlás szorzata	migránsok (ezer fő)	1995. évi bevándorlás szorzata
<b>Európai Unió</b>	<b>270</b>	<b>949</b>	<b>4</b>	<b>1.588</b>	<b>6</b>	<b>13.480</b>	<b>50</b>
<i>4 legnagyobb EU tagállam</i>	237	677	3	1.093	5	8.884	37
Franciaország	7	29	4	109	16	1.792	256
Németország	204	344	2	487	2	3.630	18
Olaszország	6	251	42	372	62	2.268	378
Nagy-Britannia	20	53	3	125	6	1.194	60
<i>11 egyéb EU tagállam</i>	33	272	8	495	15	4.596	139
USA	760	128	0	359	0	11.851	16

\* A 65 éves és idősebb korcsoport valamint a 15-65 éves korcsoport egymáshoz viszonyított 1995 évi arányának fenntartásához szükséges bevándorlás. A változókat megközelítően egész száma kerekítettük.

Forrás: United Nations, „*Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Population?*”  
([www.un.org/esa/population/publications/publications.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/publications.htm), accessed May 7, 2001).

1900 körül Európa mintegy 400 milliós népessége még a világnépesség negyedét tette ki. 2000-ben Európa teljes földrajzi területének népességét 700-800 millió közöttire taksáltuk. Míg Európa népessége még 1970 körül is a világ népességének 18-20 %-át tette ki, ma 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 még annyi sem, csupán 1,2-1,3. 2010 és 2020 között a 65 évnél idősebbek aránya ötödével, a 80 év feletti aránya felével fog gyarapodni. 2050 körül az európai népesség harmada 60 év feletti lesz, aminek nem mellékes kockázata az egészségügyi és nyugdíjbiztosítási rendszerek válsága, esetleg összeroppanása. 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 mintegy 600 millió fő össznépességgel rendelkező Afrika lakossága várhatóan háromszorosára nő.

A fenti két táblázatban csupán a főösszegeket figyelve azt látjuk, hogy 1998-ban a 361 milliós nyugat-európai népesség 6 %-a, azaz közel 20 millió fő, a 146 milliós munkaképes korú népesség átlagosan 5%-a, azaz 8 millió volt külföldi állampolgár. A legjelentősebb befogadó államok Ausztria, Németország, Franciaország és Nagy-Britannia voltak. Ausztriában az aktív népesség 10, Németországban 9, Franciaországban 6 %-a idegen volt. Mai számítás szerint 2050-ig évi több mint 1,5 millió bevándorlóra lesz szükség az utolsó, 2004 évi bővítés előtt Unió munkaképes népességi szintjének fenntartásához, miközben az Egyesült Államokban várhatóan 300-400 ezer is elegendő lesz ehhez. Ennek eredményeképpen azonban az őshonos népesség egyre erősödő visszaszorulása várható.

A francia és német területek bevándorló népessége kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy – erre 2005. évi a párizsi zavargások is rámutattak – arányaiban némileg eltérő szerkezetű populációról van szó. A német területeken letelepedett idegenek körében, bár jelentős társadalmi feszültséget generálnak, nagyobb integrálhatóság mutatkozik, hiszen ezek körében a gyarmati múlt hiányának köszönhetően nagyobb arányt képviselnek a munkavállalási migránsok: vendégmunkások és ezek leszármazottai.

A jelenlegi trendek extrapolációjából kiindulva Németország jelenlegi 82 milliós össznépessége – ha nem volna bevándorlás – várhatóan 2050 körül nem egész 50-60 millióra, 2100 körül pedig 20-30 millióra apadna, de 2050-re bevándorlással együtt is 5-10 milliós reális népességvesztés prognosztizálható.<sup>10</sup> Németország – Spanyolország, Olaszország és Magyarország társaságában – az egyik legalacsonyabb születési számot mutatja fel világszintű összehasonlításban, és a fejlett európai országok között is, de. A gyermektelen német nők aránya az 1940-ben és 1965-ben születettek között 10,5 %-ról 32 %-ra változva megháromszorozódott. Az etnikailag német és az európai országokból Németországba bevándorolt népesség együttes 1,2-es születési arányszámával szemben a nem európai bevándorlók 1,9 arányszámmal büszkélkedhetnek, miközben az országon belüli nyugat-keleti lejtő, nevezetesen az új tartományok 0,9-es születési arányszáma is súlyos egyensúlytalanságot

---

<sup>10</sup> Ld. *Birg*, Herwig: Die demographische Zeitenwende. C.H. Beck Verlag, München, 2001. Lásd még: Uő: 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. Uő: Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren. München 2001. különösen S. 7. és 9. A német demográfiai problémához lásd még: *Miegel*, Meinhard: Die deformierte Gesellschaft – Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen. Propyläen Verlag, München 2002, valamint uő: Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft? Propyläen Verlag, Berlin 2005.



sejtet. A német népesség előregedése, a 20. és 60. életéve között járó járulékfizető népesség csökkenése miatt a betegség- és nyugdíjbiztosítás a befizetésekből már nem finanszírozható, amin a tőkefedezeti kiegészítő biztosítások tömegessé válása is csak kevéssé enyhít. E tekintetben kedvezőtlen irányba mutat a bevándorlás alakulás is az utóbbi időben, hiszen a korábbi – járulékfizető – vendégmunkástömegeggel szemben egyre nagyobb arányt képviselnek a segélyre szorulóak. A fenyegető helyzet ellenére Németországban csakúgy, mint Európa egészében és Magyarországon is a politikai koncepciónélküliség jellemző, miközben 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 bevándorlás nemzetgazdasági hasznait hangsúlyozó elképzeléssel szembeállíthatóak a pénzben kevésbé kifejezhető politikai és biztonsági kockázatok, valamint a nagyon is számszerűsíthető nemzetgazdasági és szociális károk. Makroszinten jól látható, hogy az újraelosztási folyamatok kedvezményezettjei elsősorban a bevándorlók: közülük háromszor annyian részesülnek munkanélküli ellátásban, szociális segélyben és egyéb integrációs forrásokból származó juttatásban, mint az etnikai németek közül. A kiterjedt integrációs intézkedések ellenére a valós integráció hatékonysága egyre gyengébb. A bevándorlók gyermekeinek 35%-a nem fejezi be az általános közismereti képzést nyújtó iskolákat sem, általános képzettségi színvonaluk pedig ma már nem közelít a német fiatalokéhoz. Míg a megfelelő korú német fiatalok közel 20%-a kerül a felsőoktatásba, a bevándorlók gyermekei körében ez az arány csupán alig 4 %. A bevándorlók és utódaik összességében alacsony szociális és munkaerő-piaci minőségei hosszútávon az ország műszaki-gazdasági versenyképességét is veszélyeztetik, miközben számarányuk a német nagyvárosokban hamarosan eléri az átlagosan 40 %-ot.<sup>11</sup>

A többi fejlett európai országban hasonló kockázatok mutatkoznak, bár a bevándorlási számadatok eltérnek, sőt olykor némileg felfelé is vezetnek, hiszen a különböző naturalizációs és integrációs mechanizmusok révén állampolgárságot szerzett népességgel már nem bevándorlóként számolnak. Eklatáns példája ennek Franciaország, ahol – mint említettük – a népesség mintegy 6 %-a számít bevándorlónak, azaz jogállása szerint Franciaországban élő külföldinek, miközben az össznépesség majd negyede külföldön született, tehát *bevándorolt, vagy bevándorolt szülők illetve nagyszülők leszármazottja*. A következő évtizedekben ez a népesség hozza világra a gyermekek 40-50%-át.

Az érintett társadalmak egyre inkább felismerik a tömeges bevándorlásban rejlő veszélyeket, és az egyébként jelentékeny hatalom birtokában lévő bevándorlásbarát lobbik szakadatlan támadásai ellenére politikai, tudományos és civil szervezeti szinten egyaránt formálódnak a jelenlegi tendenciák megváltoztatására irányuló törekvések és koncepciók. Ezek sarkalatos javaslatjai: a törzsökös népesség születési arányszámainak növelése, ennek érdekében a gyermeknevelés költségeinek csökkentése, az abortuszok visszaszorítása, a házasság rangjának és előnyeinek visszaszerzése, a láthatatlan munkaerő-tartalékok, például a nők fokozottabb mobilizálása a munkaerőpiacon, ezzel a külföldi munkaerő iránti kereslet visszaszorítása, a munkaképes kor meghosszabbítása: az oktatásban töltött idő lerövidítése és a nyugdíjkorhatár felemelése, a képzett munkaerő kivándorlásának megállítása, a szakképzés minőségének javítása, a regionális munkaerő-piaci egyensúlyzavarok enyhítése nemzeti munkaerő-irányítási programokkal stb.

---

<sup>11</sup> Uo. S. 22-25. Németország 20. századi migrációs problémáihoz lásd összefoglalóan: *Miegel*, Meinhard, Die Rolle Deutschlands und Europas in den Migrationen des 20. Jahrhunderts. MERKUR 2/1991, S. 111-119.

E javaslatok között meg kell említenünk egy magyar tervezetet is: a Nemzeti Pedagógiai Fórum keretében Baranyi Károly által kidolgozott javaslat szerint a felnevelt gyermek mindenkori személyi jövedelemadójának egy része, modellszámítás szerint Magyarországon 25 százaléka, a felnőtt gyermek döntésétől függetlenül a szülők jövedelmét vagy nyugdíját növelné. Az elgondolás szerint a módszer bevezetése egyenértékű volna a gyermeknevelés (gazdasági) értékteremtő tevékenységként való elismerésével, megállítaná a népességcsökkenést, fokozná a szülőknek a gyermekek iskoláztatása iránti érdekelttségét, hatékonyabban működtetné a gyermekvédelemre és iskoláztatásra fordított állami kiadásokat: a munkavállalók iskolázottabbá válnának, a szülők és nagyszülők életminősége javulna, és csökkenne a tartósan segélyből élők aránya.<sup>12</sup>

Biztató fejlemény a közös európai migrációpolitika szempontjából, hogy a Brüsszelben 2008. június 17-én kiadott sajtóhír szerint a közös európai menekültügyi és bevándorlás-politika előmozdítása érdekében a Bizottság elfogadta a „Közös európai bevándorlás-politika: elvek, fellépések és eszközök” című közleményt, valamint a „Menekültügy – Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése” című politikai tervet. A közlemény tíz közös elvet tartalmaz, amelyek a közös bevándorlás-politika alapját képezik. A menekültügyi terv a közös európai menekültügyi rendszer (CEAS) második szakaszának szerkezetét határozza meg. Mindkét dokumentum a hágai program bevándorlás- és menekültügy terén még fennálló elemeit veszi célba. A tervek szerint az Európai Tanács 2008. október 15-én fogadja el őket.<sup>13</sup>

## **2. Az iszlám világ és az euroatlanti tér demográfiai és munkaerő-piaci perspektívában**

Annak ismeretében, hogy a következő évtizedekben az iszlám világ lesz Európa munkaerőbázisa, mondhatnánk eltartója, teljességgel érthetetlen az Európa legjelentősebb államai részéről tanúsított, az USA hatalmi érdekeit kiszolgáló iszlámellenes politika, valamint az EU új tagállamainak munkavállalóival szemben alkalmazott munkaerő-piaci moratórium. Az Európára nehezedő demográfiai fenyegetés valódi súlya az EU-val közvetlenül határos területeken az európaiat kontrapontozó népesedési folyamatok figyelembe vételével válik teljesen világossá. Az 50-es években az EU mai területén mintegy 350 millióan, Észak-Afrikában valamint a Közép- és Közel-Kelet moszlim nagyrégiójában 170 millióan éltek. 2000-re az uniós bővítés előtti Európa lakossága 100 millió fővel, a moszlim nagyrégióé 220 millióval nőtt, 2000-2050 időszakában Európában 50 milliós csökkenés, a moszlim régióban 700 milliós növekedés várható. Az Arab Liga országaiban a jelenlegi 15 millió munkanélküli fiatal felnőtt száma 2015-ben mintegy 50 millióra rúg majd.<sup>14</sup>

Az elmúlt évtizedek során az iszlám világból érkező bevándorló népesség máris mélyreható változásokat idézett elő, és a jövőben még továbbiakat fog előidézni az euro-atlanti világ társadalmában. Az EU képtelen integrálni, még kevésbé asszimilálni a rohamosan gyarapodó iszlám kisebbséget, sőt a 21. század végére moszlim többségűvé válhat (Eurábia-

---

<sup>12</sup> Baranyi Károly Dr.: Népesedési modell. Nemzeti Pedagógus Műhely. 2004.  
<http://www.baranyi.hu/demom.pdf>

<sup>13</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/403&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>14</sup> V.ö. Vincze H. uo.

effektus).<sup>15</sup> Az iszlám népesség és kultúra jelenlétének és súlyának megnyilvánulása a francia „fejkendő-vita” vagy a török csatlakozással kapcsolatos kiélezett diskurzus. Az EU-ban a 2004-es bővítést megelőzően 15 – más adatok szerint 20 millió – moszlim az össznépesség 4%-át képviselte, ami Törökország csatlakozásával 15%-ra emelkedhet. Közben az Európában mindenütt öregedő társadalmak lélekszáma egy ENSZ-becslés szerint 2050-re mintegy 100 millióval 630 millióra csökken. A moszlim kisebbség átlagéletkora jóval alacsonyabb, születési arányszámai jóval magasabbak az európai átlagénál. Így Európa moszlim népessége 2015-re várhatóan Törökország csatlakozása nélkül is megduplázódik. A moszlim kisebbség kulturális terjeszkedése jól érzékelhető Nyugat-Európa, elsősorban Franciaország, Németország, Nagy-Britannia nagyvárosainak életében. Az új gettóban rohamosan növekszik a munkanélküliség és bűnözés, lesilányul az oktatás, felbukkannak és valóságos etnikai ellentársadalommá szerveződnek a radikalizmusra fogékony rétegek. Németországban 2001 decemberében tiltották be a nyilvánvalóan alkotmányellenes célokat követő, a „kölni székhelyű kalifátust” kikiáltó Mille Görüs Iszlám Közösséget (IGMG), de más szélsőséges szervezetek felszámolására is sor került: az Iszlám Szövetség Palesztináért például a Hamasz németországi szervezete volt.<sup>16</sup>

Az USA-ban, ahol az Eurázia-félelem párhuzamaként inkább Amexica-félelem uralkodik, a 90-es években mintegy 5 millió, az ezredforduló körül 6-7 millió moszlim élt. Az iszlám a leggyorsabban terjedő vallás, híveinek száma az utóbbi 10 éven 110 %-kal nőtt. Az USA-ban élő moszlim bevándorlók és konvertiták 80%-a 65 év alatti, átlagos 5 fős háztartásnagyságuk az országos átlag kétszerese. Többségük nagyvárosokban él, egyedül Chicagónak félmillió moszlim lakosa van. A moszlimok felét afro-amerikai kitértek adják. Kiemelkedő körökben a munkanélküliség és a bűnözés. A szabadságvesztésre ítélték 30 %-a a börtönben iszlám hitre tér, kapcsolatba kerül iszlám karitatív szervezetekkel, de a szabadulást követően tömeges a lemorzsolódás is. Az utóbbi 20 évben a főként libanoni, szír, egyiptomi, palesztin iraki és jemeni arabok száma az 1980-as 610 ezerről 1,2 millióra emelkedett, arányuk a teljes moszlim lakosságban 12-15%, többségük kvalifikált munkát végez. A moszlim családok évi 50 ezer dollár átlagjövedelme nem tér el az átlagtól, de a jövedelmi kategóriák alsó szintjén 30 ezer dollárral az afro-amerikaiak, felső rétegeiben az országos átlagot messze meghaladó 70 ezer dollárral az arabok foglalnak helyet. Ez rámutat az arab bevándorlók képzettségére és a kibocsátó országok modernizációjának előrehaladott szintjére, de a koncepciózus amerikai és a koncepciótlan európai bevándorlás-politika eredményeinek különbségeire is. Az USA-ban élő moszlim közösség közel 3000 vallási létesítménnyel, alapfokú valamint közép- és főiskolákkal rendelkezik, civil szervezeteik javára évi 100 millió dollár gyűlik össze. A radikális törekvések erőteljesen érvényesülnek az értelmiség és a szegénységi szinten élő 35 millió afro-amerikai körében.

Orosz adatok szerint az Orosz Föderáció népessége a Szovjetunió széthullását követő évtizedben 3 millióval csökkent. Míg az iszlám területeken a születésszám ötszöröse a halálozásnak, az orosz népesség is rohamosan öregszik, halálozása háromszorosa a születések számának. Lényeges szerepe van ebben a válások és abortuszok gyors szaporodásának, valamint a drog és az AIDS rohamos terjedésének. A jelenleg hivatalosan 300 ezer AIDS fertőzött évi 50 ezer fővel növekszik, tényleges számuk 1 millió körül lehet. A 2002-es népszámlálás adata szerint az Oroszországban élő 14,5 millió, más becslés szerint közel 20 millió moszlim az összlakosság

<sup>15</sup> Eurázia fogalma a 70-es éve közepén bukkant fel először Lucien Bitterlein, a Francia-Arab Szolidaritási Szervezet elnöke által szerkesztett és a genfi Groupe d'Etudes sur le Moyen-Orient, a párizsi France-Pays Arabes és a londoni Middle East International közös kiadásában megjelenő újság címeiként. A lap a (francia vezetésű Európa és az arab világ közötti szorosabb együttműködést szorgalmazta az USA-Israel tengellyel szemben. Eurázia főcímmel jelent meg az Economist magazin 2006. június 24-30. közötti hetére kiadott száma.

<sup>16</sup> Birg, Herwig: Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatministeriums des Inneren. München 2001. S. 26.

10-15%-a. Az ötezer mecset mellett számtalan imaház, medresz, több mint száz iszlám főiskola működik. A több évtizedes orosz politikai hanyatlás ellenpontjaként a volt Szovjetunió déli területein nagyszabású iszlám reneszánsz zajlik. Az iszlám már a 1980-as években a második legnépesebb, 50 milliós népességet átfogó vallási kultúra volt az egykori Szovjetunióban.<sup>17</sup>

**Európa jelenlegi népessége<sup>18</sup>**

Ország	Népesség	Megjegyzés	Ország	Népesség	Megjegyzés
<b>Összesen</b>	kb. <b>700 000 000</b>	A Föld népességének kb. 11 %-a	Dánia	5 432 335	Európai rész népessége: 2 447 176 (55%)
Európai Unió	456 285 839	Össznépessége 143 420 309 (74%-a Európában él)	Szlovákia	5 431 363	
Oroszország	106 037 143		Finnország	5 223 442	
Németország	82 431 390	Európai rész népessége: 11 044 932 (16%)	Grúzia	4 677 401	
Törökország	69 660 559		Norvégia	4 593 041	
Franciaország	60 656 178	Európai rész népessége: 1 285 174 (9%)	Horvátország	4 495 904	
Egyesült Királyság	59 553 800		Moldova	4 455 421	
Olaszország	58 103 033		Bosznia és Hercegovina	4 025 476	
Ukrajna	47 425 336		Írország	4 015 676	
Spanyolország	40 341 462		Litvánia	3 596 617	
Lengyelország	38 635 144		Albánia	3 563 112	
Románia	22 329 977		Örményország	2 982 904	Kulturálisan Európához tartozik
Hollandia	16 407 491		Lettország	2 290 237	
Kazahsztán	15 185 844		Európai rész népessége: 780 133	Macedónia	2 045 262
Görögország	10 668 354			Szlovénia	2 011 070
Portugália	10 566 212	Észtország		1 332 893	
Belgium	10 364 388	Ciprus		780 133	
Fehér-Oroszország	10 300 483	Montenegró		500 000	Kulturálisan Európa része
Csehország	10 241 138	Luxemburg		468 571	
Magyarország	10 085 000	Málta		398 534	
Szerbia	9 780 000	Izland		296 737	
Svédország	9 001 774	Andorra		70 549	
Ausztria	8 184 691	Liechtenstein		33 717	
Azerbajdzsán	7 911 974	Európai rész népessége:	Monaco	32 409	

<sup>17</sup> Póczik Szilveszter: Allah forradalma. Népszava – Szép Szó. 2005. november 5. 1. o.

<sup>18</sup> Forrás: Wikipedia. <http://hu.wikipedia.org>

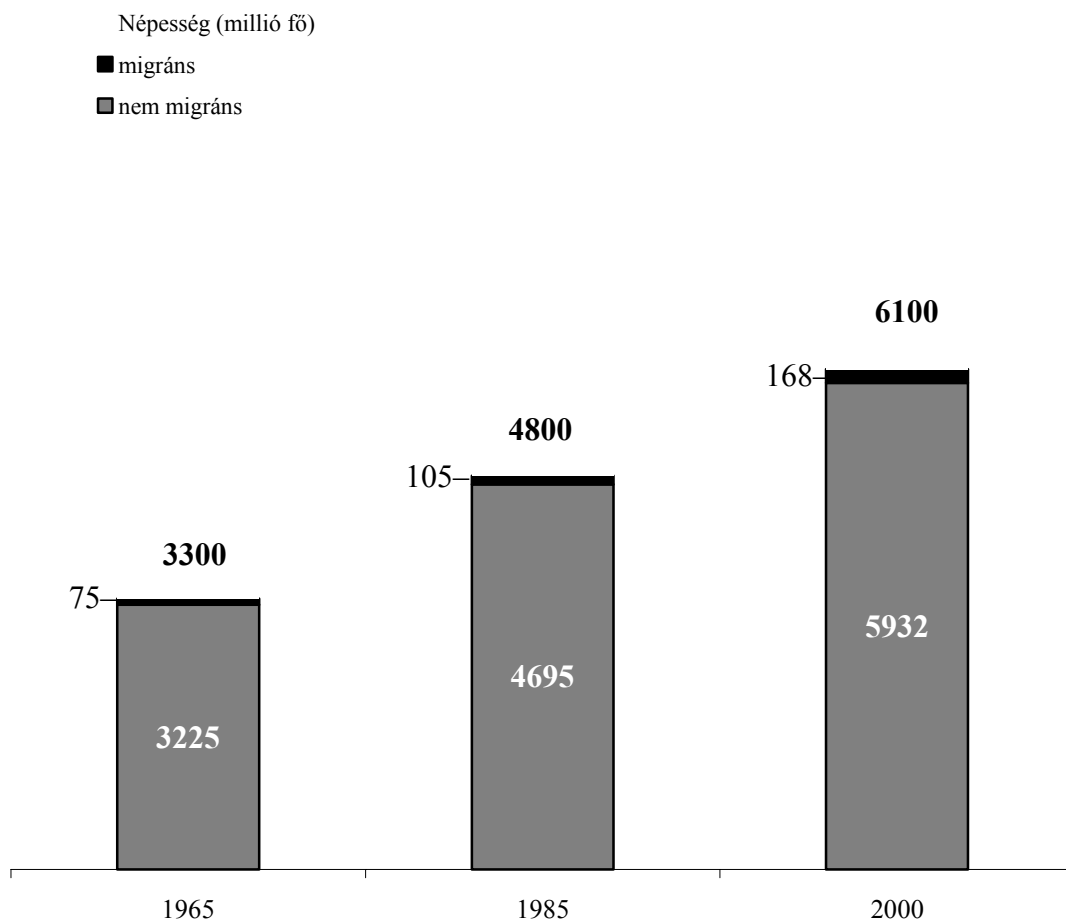
		4 198 491 (50%)		
Svájc	7 489 370		San Marino	28 880
Bulgária	7 450 349		Vatikán	921

### 3. Migráció és kvantitatív migrációkutatás globális történelmi perspektívában

E felismerések birtokában érdemes szemügyre venni a népesedés és a migráció globális trendjeit és is az utóbbi 50 évben. Ezt mutatja a következő két ábra.

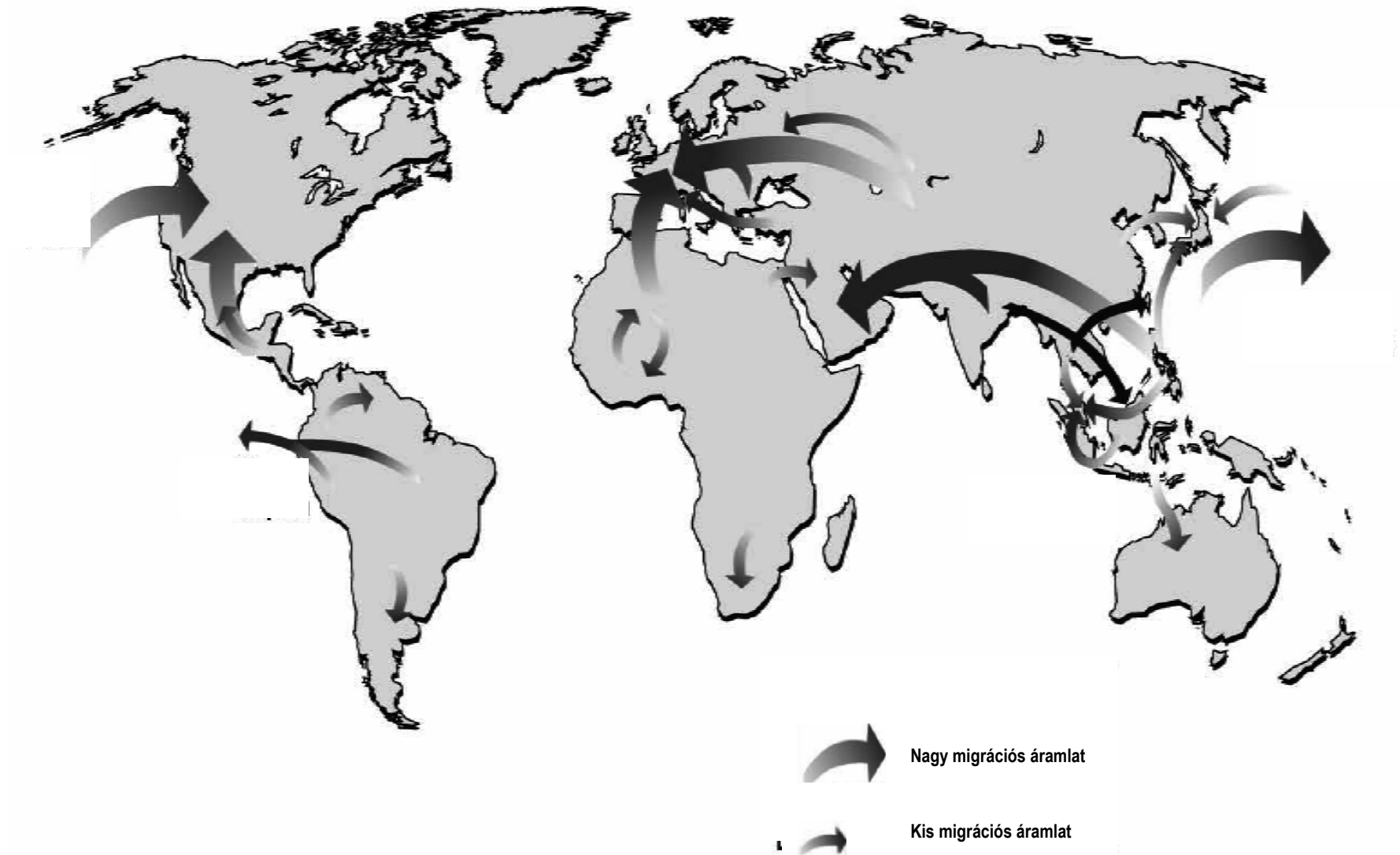
1965-ben a világ népessége 3,3 milliárd volt, amiből 75 millió (2,27 %) volt vándorúton, 2000-ben a 6,1 milliárdos világnépességből 168 millió fő (2,75 %) volt az úton lévő, ami több mint 8 %-os növekedést jelent az össznépesség megduplázódása mellett. A következő ábrán jól látható, hogy a nemzetközi migráció a 20-21. század fordulójára kilépett a regionális cirkulációkból, és ezek fennmaradása mellett nagyrégiók közötti cirkulációvá vált.

**Migránsok és helyben maradók aránya a világnépességben: 1965, 1985, 2000**<sup>19</sup>



<sup>19</sup> Forrás: Martin, P. – Wildgren, J.: International Migration. Facing the Challenge. Population Bulletin 2002. Vol. 57. p. 1.

## Nagy migrációs mozgások a 21. század elején



A világszintű migrációs cirkulusokat mutató ábrán az a legérdekesebb az, ami nem látható, csupán népesedéstörténeti háttérismeretek birtokában tudható, nevezetesen, hogy a nagy és kis cirkulációs körök évezredek óta változatlanok, csupán a vándorlások iránya változott időről időre. Ha a nagy cirkulusokat jelző széles nyilak által előrajzolt köröket bezárjuk, kirajzolódnak a föld benépesülésének és a folyamatos népességkiegyenlítődének a történelmi trendjei. Saját nagyrégióink népesedési folyamatát figyelve azt látjuk, hogy a Közép-Keletet, Közép-Ázsiát, Európát és Észak- illetve Északkelet-Afrikát átfogó nagykör alatt elhelyezkedik egy Földközi-tengeri kiskör, egy Közép-Ázsiát és Kelet-Európát összefűző kiskör, és egy Kelet-Európát valamint Észak- és Északnyugat-Európát összefogó kiskör, amelyben a népesség folyamatos körforgásban újra és újra feltöltődik, illetve kiegyenlítődik.

Ennek kapcsán érdemes kitekintésként egy pillantást vetnünk az utóbbi közel ezer év globális és európai migrációs tendenciáira, illetve korszerűbb és pontosabb megfogalmazással: *migrációs rendszereire*. A migráció rendszerjellegű szemléletét azért kell külön hangsúlyozni, mivel az – ahogy ez a téma tudománytörténetében jól dokumentálható – távolról sem magától értetődő.

1945-ig a historikus – és vele a szinkronikus – migrációkutatás az európai tudományosságban részben a vándorlások történeteként, részben a népesedéstudomány, illetve a közgazdaságtan segédtudományaként szerepelt, a 19. század második felében a tömeges kivándorlás és az első nagy kapitalista gazdasági válság nyomán mégis jelentős, empirikusan megalapozott eredményekre vezetett. Az első világháborút megelőző időszak Nyugat-Európájában a nagytömegű lengyel, orosz, olasz idénymunkás, valamint az európai kivándorlási hullámok mellett az ipari centrumok rapid népességgyarapodása keltett feltűnést, ezt követően pedig a 20. század első harmadától állandósuló népességcsökkenés. Ennek megfelelően a tudományos érdeklődés előbb a növekvő népesség keltette társadalmi feszültségre irányult, amely részben kivándorlással, részben gyarmatok szerzésével látszott levezethetőnek, majd a népességcsökkenés keltett félelmet. Az élettér nélküli népesség elképzelése után a nyilvánosságot eluralta a népesség nélküli térrel kapcsolatos aggodalom. Bár a viták erősen ideologikus színezetűek voltak, elhatárolódott a ma is legfontosabb három kutatási részterület, a kivándorlás, a belső migráció és a külföldi munkavállalók piacának kutatása. A két világháború közötti periódusban kezdődtek a mai modern munkaerőpiaccal kapcsolatos kutatások, a munkaerőpiac által a belső és transznacionális népességmozgásokra gyakorolt hatások figyelése, a feleslegessé vált munkaerő további útjának követése módszertanilag integrált interdiszciplináris eszközökkel. A második világháború közeledtével az interdiszciplináris módon gondolkodók egyre inkább kívül kerültek az európai kontinentális tudományosság fősodrán, sokan külső vagy belső emigrációba kényszerültek, mint a német Rudolf Herberle, miközben az élettér, vér és faj ideológiai jutottak elsősorban szóhoz.

A fasizmus történelmi tapasztalata és az általa instrumentalizált tudományossággal szembeni bizalomvesztés a népességtudomány és demográfia leértékelődését hozta, de a historikus demográfia további kiteljesedését akadályozta a történelemtudományban még jó ideig érvényesülő politikatörténeti dominancia is, amely – különösen a vasfüggöny mögött – akadályozta az empirikus-kvantitatív kérdésfeltevéseket. Ezért a már a 1920-as és 30-as években feltett kutatási kérdések sokáig megválaszolatlanok maradtak. A 20. század végére mindez alapvetően megváltozott: részben a háborús időszak óta eltelt idő távlatára, részben a történelemtudomány újfajta társadalom- és kultúratudományi orientációja, az empirikus és kvantitatív kutatási eszközök növekvő súlya, a történelmi munkaerőpiac-kutatások iránti növekvő igény, és nem utolsósorban a kontinens demográfiai helyzetében mutatkozó

fenyegető jelek következtében. Megszaporodtak a vándorlásokkal kapcsolatos egyedi, eseti ismeretek és igény mutatkozott ezek szintetizálására. Ez vezetett el az 1970-es években az interdiszciplináris történeti népesség-, munkaerőpiac- és migrációkutatások reneszánszához. A kutatók igyekeztek a korábbi ideológiai és szociológiai sémákon és egyediségeken, mint az előregedés, népességcsökkenés, munkanélküliség és munkaerő-piaci népességmozgás, vendégmunkás-probléma, kitelepítések, menekültkérdés, túllépve e kérdéseket integrált, szintetikus rendszerszemléletben tárgyalni. Ennek eredményeképpen egyre inkább elmosódott a határ a historikus és a szinkronikus társadalomtudományi migrációkutatások között, és létrejöttek Európa egyetemlein jelentős interdiszciplináris célkutatási intézmények. Ezek egyesítették a gazdaság- és társadalomtörténet, politikai és kultúrtörténet, demográfia, társadalomföldrajz, jogtudomány, szociológia, politikatudomány, interkulturális neveléstudomány, társadalompszichológia, irodalom- és nyelvtudomány eredményeit, illetve ezeket a mindenkori kutatási témáknak megfelelően egyszer szupra-diszciplináris, másszor szub-diszciplináris perspektívába állították.<sup>20</sup> Lényeges felismerésként szolgálja a mai kutatást, hogy a migrációs folyamatok elemzésében sokkal célszerűbb szociál-ökonómiai régiókat vizsgálat alá venni, mintsem önkényesen megállapított határok közé szorított államokat vagy természetes határokkal lezárt földrajzi egységeket.

#### **a) Globális munkaerő-migráció**

Ennek a tudománytörténeti folyamatnak köszönhető az a felismerés, hogy Európa is egy összetett globális migrációs alrendszer része és részleges működtetője, amelyben további migrációs mikro-rendszerek vannak folyamatos, de cezúrákkal tarkított működésben. Ilyen cezúrának tekinthető a 14. századi nagy pestisjárványok, majd az első nagy európai háború, a 30 éves háború kora. Ebben az időszakban három Nyugat-Európán belüli migrációs alrendszer mutatható ki: a keleti-tengeri, a holland városközpontok körüli északi tengeri, és az Ibér-félsziget munkaerőpiacait Közép-Franciaország szabad munkaerejével összefűző kiskör. Dél-Európa az Oszmán uralom alatt álló kelet-földközi térségbe kapcsolódott, míg a keleti körben a terjeszkedő Oroszország kapcsolódott össze Kelet- és Közép-Európával.<sup>21</sup>

A 18. század közepétől megváltoztak a nyugat-európai migrációs rendszerek, hét nagyobb és számos kisebb kör alakult ki, csupán az északi-tengeri kisrendszer marad változatlan. Az új rendszerek központjaivá Párizs, London, Madrid és körülöttük fekvő agrárvidékek váltak, a dél-európai atlanti-óceáni kikötők és a földközi-tengeri kikötők körüli termékeny dombságok Barcelonától Marseille-ig, az Alpoktól Észak-Itálián keresztül Rómáig terjedő területen kisebb migrációs régiók alakultak ki. Kelet-Európában Oroszország déli és keleti területei felé, valamint Moszkva és Szentpétervár felé indult jelentős migrációs hullám. Ezt a többrétegű migrációs rendszert egészítette ki a 16. század elejétől a Dél- és Nyugat-Európa felől Közép- és Dél-Amerika felé, majd egy évszázaddal később Észak-Amerika felé mozgó transzatlanti kivándorlás, amelynek eredményeként tekintélyes számú munkaerőt igénylő ültetvényes és bányagazdálkodás alakult ki az Észak-Amerika déli felétől egészen a Tűzföldig

<sup>20</sup> A migráció jelenlegi rendszerszerű szemléletének kialakulásához lásd: *Bade*, Klaus J.: Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter und uö.: Historische Migrationsforschung. In: *Bade*, Klaus J. (Hrsg.): Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter. Vorträge auf dem Deutschen Historikertag in Halle a. d. Saale, 11. September 2002. 7-20 és 21-45. o.

<sup>21</sup> *Hoerder*, Dirk: Europäische Migrationsgeschichte und Weltgeschichte der Migration: Epochenzäsuren und Methodenprobleme. In: *Bade*, Klaus J. (Hrsg.): Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter. Vorträge auf dem Deutschen Historikertag in Halle a.d. Saale, 11. September 2002. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. 135-169. o.



Dél-Amerika mindkét óceáni partvidékéről terjeszkedve a kontinens belseje felé, ami becslések szerint 3 milliós európaiat emelt át az óceánon. A munkaerőigény a rabszolga-kereskedelem formájában beindított egy harmadik, afro-atlanti migrációs rendszert, amely száz év alatt 2 milliós szállítási emberveszteség mellett további 10 millió fő élők munkaejét sodort az óceán túlsó partjára. A 19. században a szabad munkavállaláson alapuló gazdaság átszervezte az atlanti migrációt. Bár az 1815. évi bécsi kongresszus megtiltotta a rabszolga-kereskedelmet, 1870-ig mégis további 2 millió afrikai rabszolgamunkás került az amerikai kontinensre. A napóleoni háborúkat követően ismét felerősödött először Nyugat-, majd Észak- és Kelet-Európában a tengerentúli területek északi, Dél-Európából a déli részeire irányuló kivándorlás.

Az Észak-Amerikába irányuló bevándorlás a 19. század közepéig harmadában agrárnépességet, a század végére azonban már szinte teljes egészében ipari munkaerőt terelt, igen nagy számban nőket. (Külön érdekesség, hogy a korabeli amerikai fajbesorolás szerint sem a kelet-európaiak, sem az olaszok, sem az írek és zsidók nem számítottak fehér-embernek).<sup>22</sup> Az euro-atlanti migrációs nagykör a Fekete-tenger és Dnyeper vonalától egészen a két amerikai szubkontinens nyugati partjáig terjedő intra-, illetve inter-kontinentális alrendszereket foglalt magában. A tengerentúli migráció a 20. század elején volt a legintenzívebb, de a kivándorló munkaerő legalább harmada visszatért Európába, ami időszakos munkavállalásra és a migráció előnyeire is számító családi stratégiákra enged következtetni. Amerikán belül is kialakultak migrációs alrendszerek. Észak-Amerikában az agrárnépesség nyugatra, az ipari népesség keletre vándorolt, az USA déli tagállamainak színes népessége az északi tagállamok ipari központjai felé mozgott, Dél-Amerikában pedig az ültetvényes gazdálkodás déli irányú eltolódását követte munkaerő-vándorlás. Az első világháború után az USA egyre inkább korlátozta a bevándorlást, a második világháború előtt a bevándorlás stagnált, bár Kanada és Dél-Amerika továbbra is befogadó terület maradt. A világháború időszakában még lezajlott egy intenzívebb migrációs szakasz, de a 60-as évektől lényegében leállt az euro-atlanti migrációs nagykör.

Ahogy a nyugat-európai migráció 1000 után csak földközi-tengeri, 1500 után pedig csak atlanti összefüggésben érthető meg, ugyanígy a kelet-európai migráció csak ázsiai összefüggésrendszerben szemlélhető. A Kelet-Európát és Szibériát felölelő nagykör évezredek óta fennáll. A 12. századtól a 16. századig az Arab Világból Bizáncba és onnan Moszkvába menő kereskedelmi útvonal a világkereskedelem észak-déli tengelyét alkotta, a 16. és 18. század között pedig a luxuscikkek és nyersanyagok kereskedelme révén továbbra is a világgazdaság egyik főútvonala maradt. Szibéria 1648. után lassan vált orosz bevándorlási területté, az eredetileg közép-ázsiai népességű Új-Oroszország termékeny területei szintén hívogató lehetőséget jelentettek az orosz parasztság számára. A 18. századtól a Dnyepert átlépő migráció orosz közigazgatási szakembereket, ipari munkásokat és dél-német parasztságot terelt kelet felé, miközben a 19. század végén ukrán parasztság és zsidóság vándorolt nyugat felé: az Odessza, Kijev, Moszkva, Szentpétervár, Lodz és Varsó által kijelölt területen a városi környezet és az ipar jelentett szívóerőt. 1830 utánra orosz agrárnépesség települt be Szibéria déli övezeteit. Az 1911. évi népszámlálás Szibériában 10 millió oroszot talált, akik a népesség több mint 90%-át alkották, 1917-től pedig az iparosítás hatására még intenzívebbé vált a bevándorlás.<sup>23</sup> Ekkortól azonban nehéz volna tendenciákról vagy

<sup>22</sup> Lucassen, Jan – Lucassen, Leo (Hrsg): *Migrations, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997.

<sup>23</sup> Treadgold, Donald W., *The Great Siberian Migration. Government and Peasant in Resettlement from Emancipation to the First World War*, Princeton 1957.

migrációs automatizmusokról beszélni, hiszen a migráció a Szovjetunió széthullásáig, tehát a közelmúltig önkényes politikai döntéseknek engedelmeskedett.

Az Indiai óceáni térségében az úgynevezett Dél-tengerektől a Kelet-Kínai tengerig szintén kimutatható egy migrációs nagykör, amelynek működését a mongol hódítások ideig-óráig akadályozták, majd a hatalmukat stabilizáló kánok a pax mongolorum jegyében a kultúra és kereskedelem fejlesztésével ismét elindították. Ezt megelőzően hasonló folyamat játszódott le az iszlám térhódítás korában is. A kelet-nyugati kereskedelem két nagy útját észak–déli tengelyek egészítették ki, többek között a Hormúz - Bizánc, a Hindukús - Taskent, és a Tibet - Peking vonalak mentén. Míg Közép-Ázsia népei a mongol uralom elmúltával is nomádok maradtak, és kívül estek a nagy kontinentális migrációs régiókon, Délkelet-Ázsiában igen erős mobilitás mutatkozott. A Kína körüli nagytérségben Európához hasonlóan számos, időben változó élettartamú kiskör, több regionális telepítési kísérlet és több hosszú élettartamú természetes migrációs nagykör mutatkozott.

Az újkori csendes-óceáni interkontinentális migráció történetében három nagyobb fázis különíthető el. Az első szakaszban Közép- és Dél-Amerika nagyvárosaiban kínai közösségek települtek meg, amelyek azonban szinte kizárólag férfi munkavállalókból álltak, ezért később feloszlottak. Így nem jöttek létre állandó etnokulturális enklávék. Ez a szakasz a 19. század végén a latin-amerikai országok függetlenné válásával fejeződött be. A második szakaszban a gyarmati területek nagyültetvényein világszerte jelentős munkaerő-kereslet keletkezett. A kisszámú európai bevándorláshoz (agrárbirtokosok, igazgatási személyzet, kereskedők, beruházók, munkafelügyelők, stb.) mellett nagy számban volt szükség bér munkásokra a gyarmatárukat (cukor, kávé, kakaó, dohány, ópium), alapvető élelmiszereket, és gyarmati ipari nyersanyagokat (pálmaolaj, gumi, érc, gyapot stb.) nagyüzemileg előállító nagybirtokokon. Ennek a munkaerőigénynek a kielégítésére született meg először az 1820-as években az indiai angol gyarmatokon az időszerződéses munkáltatás (indentured servitude) rendszere, amely a rabszolgaság és a szabad bér munka közötti átmenetnek tekinthető, hiszen lényegében kényszeren és emberkereskedelmen nyugodott. A délkelet-ázsiai és indiai munkaerőtömeg részben angol, holland és kínai munkaközvetítők révén egyebek között Burma, Ausztrália, Kelet- és Dél-Afrika ültetvényein, valamint Amerika nyugati partján és a Karibi térségben került alkalmazásra. Eközben Észak-Amerika felé jelentős tömegű ázsiai szabad munkaerő is áramlott. Becslések szerint az időszerződéses foglalkoztatás 1800 és 1900 között 5-7 millió kínait és 10-30 millió indiait hozott mozgásba.

Az 1880-as évektől megkezdődött egyfajta átstrukturálódás. Az első és második nagy világgazdasági válság valamint Európa és Oroszország fokozódó instabilitása felerősítette mind a szabad munkások migrációját, mind a kényszerszermigrációt. A második világháborút követően a gyarmati rendszer felszámolásával új migrációs rendszerek keletkeztek. Az euro-atlanti kelet-nyugati migrációs rendszert felváltotta az euro-atlanti dél-észak migráció mindkét kontinensen, valamint a kínaiak tömeges bevándorlása az amerikai kontinensre, amit kiegészítettek az Argentínába és Venezuelába irányuló regionális migrációs mozgások. A két észak-amerikai állam bevándorlást korlátozó intézkedései nyitották meg a csendes-óceáni migrációs trend *harmadik fázisát* az 1960-as években. Délkelet-Ázsia belső migrációjában az urbánus centrumok felé történő vándorlás vált döntővé, és új bevándorlási központ keletkezett az olajipar révén a Perzsa-öböl tágabb környezetében, ahova a képzett munkaerő az euro-atlanti világból, a képzetlen az iszlám világból érkezik.

Az Afrika mindkét partján kiépülő városi-ipari központok jelentős kontinentális migrációt indítottak útjára, amely kiegészül az afrikai háborús övezetekhez kapcsolódó

kényszermigráció hagyományos útvonalaival. A gyarmati világok migrációs köreinek forgásiránya megfordult, az egykor a gyarmattartó országokból a gyarmatokra vándorló korszakú népességgel szemben a mai poszt-koloniális migráció keretében nagyszámú népesség vándorol a volt gyarmatokról az egykori anyaországokba azzal az ideológiával, hogy „mi azért vagyunk most nálatok, mert ti is voltatok akkor nálunk”. Az északi fejlett világ által a déli fejletlen világra kényszerített egyenlőtlen gazdasági versenyszabályok rendszere, a befuccsolt fejlesztési projektekkel tönkretett gazdaságok, ökológiai katasztrófába sodort területek szaporodása fokozza ezt a tendenciát. Becsült adatok szerint a Világbank által finanszírozott fejlesztési projektek egy évtized alatt mintegy „kollaterális” veszteséggé 100 millió „fejlesztési menekültet” produkáltak: többségük földjéről elűzött vagy a sivatagosodás elől menekülő kisparaszt vagy kisállattenyésztő.

A nagy, kvantitatív mérési eszközökkel jól nyomon követhető migrációs trendekben mutatkozó mikro-tényezők lassú, nehezen mérhető, de feltartóztathatatlan társadalmi változásokat eredményeznek mind a kibocsátó, mind a befogadó társadalmakban. A képzett és képzetlen munkaerő migrációjában tapasztalható feminizálódás és az elit munkaerő mozgása hatással van a befogadó társadalmak középosztályaira és intézményrendszerére is, például a nevelés, egészségügy, kommunikáció, fogyasztás, életmódkultúra és nem utolsósorban a tudomány alrendszerére.

Mindennek részletes bemutatása itt nem célunk, arra azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy a bevándorlás mindenkorai értékelése a kibocsátó és célterületek egyenlegében a fenti tényezők hatásmechanizmusainak együttes figyelembevételével, differenciált megítélésével és globális vagy regionális értéktranszferként való értelmezésével lehetséges. Lényeges tudományos felismerés, hogy a migrációs világtrendeket számos kisebb-nagyobb jelentőségű résztényező alakítja, ezért – bár az erre vonatkozó régi igény nem jogosulatlan – nem alkotható meg a globális migráció nagy elmélete, az erre vonatkozó kísérletek<sup>24</sup> strukturális okokból maradtak eredménytelenek. Az elméletképzés további akadály, hogy a kelet- és dél-ázsiai nagyrégió történeti demográfiája nem kellően kiforrott, sok a fehér folt, és tévhit. Ezek közé sorolható azt a lapidáris kijelentés, mely szerint „az ázsiai kontinens társadalom-földrajzi térségeire épített integrált kutatás lehetetlen, mivel ott nem alakult ki átfogó migrációs régió”.<sup>25</sup>

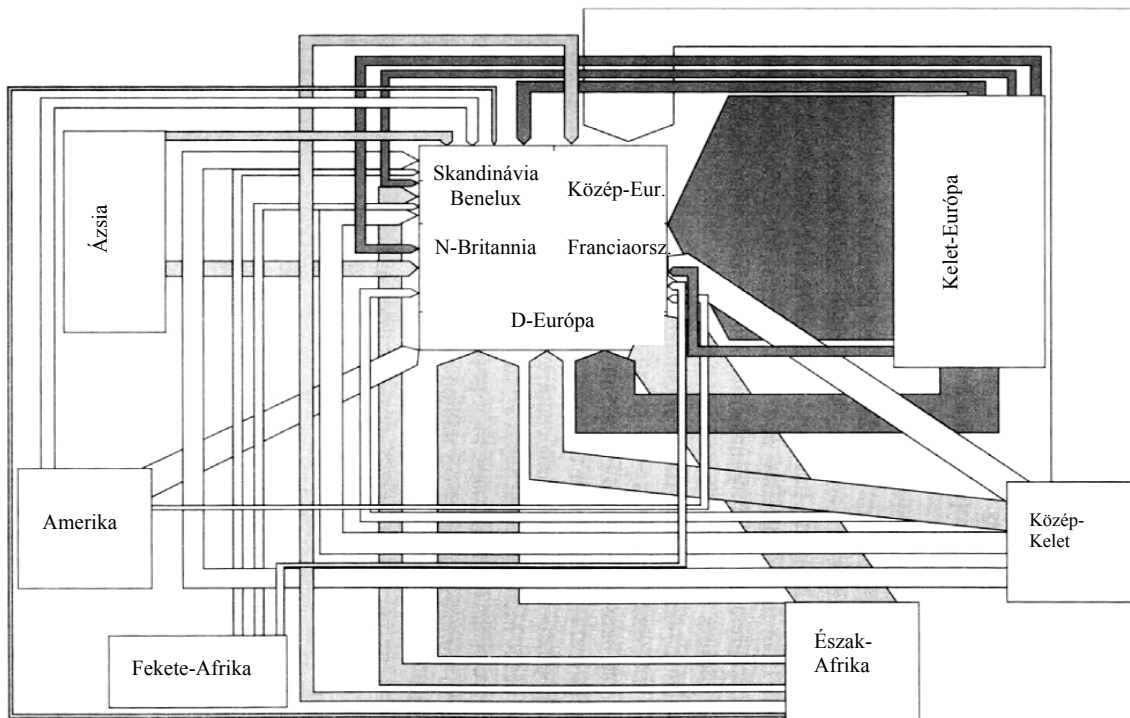
Európában ma a kibocsátó és a célterületek finomszerkezete a következőképpen alakul:<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> V. ö. Joerg, Wolfgang L. G. (Hrsg.): Pioneer Settlement. Cooperative Studies by 26 Authors, New York 1932.

<sup>25</sup> Hoerder, Dirk: i. m. 150. o.

<sup>26</sup> Kritz, Mary M. – Lim, Lin L. – Zlotnik, Hania (Hrsg.): International Migration. Systems: A Global Approach, Oxford 1992. 16. o.



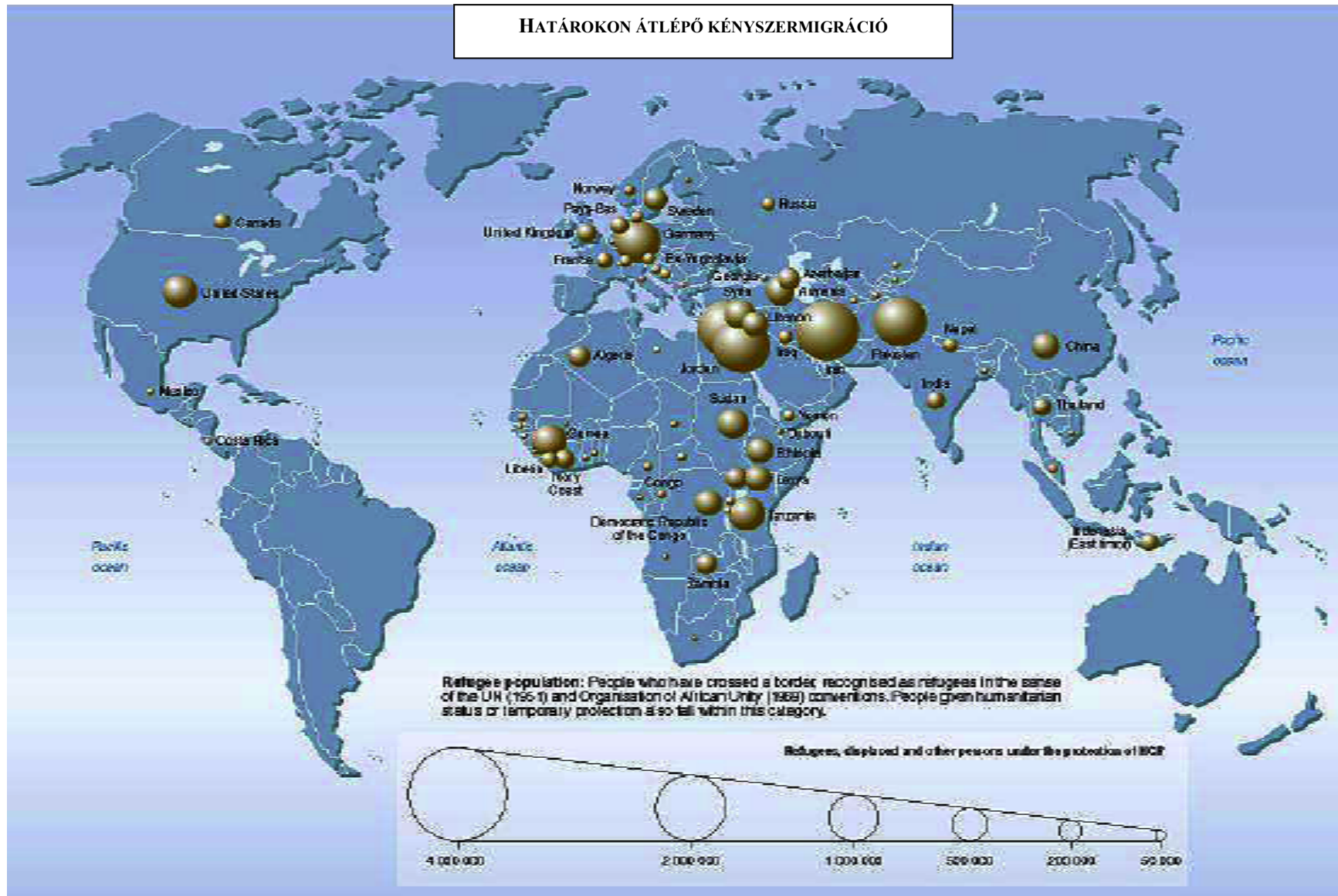
### **b) Globális kényszermigráció**

Felesleges volna itt a munkaerő-migráció történelmi globális trendjeinek felmutatása mellett történelmi perspektívában hosszasan értekezni a háborúk, szervezett kitelepítések, etnikai tisztogatások és üldözések vagy a fent említett természeti katasztrófa-helyzetek által kiváltott népességmozgásokról, ezért megelégszünk ezek rövid, tárgyyszerű bemutatásával, és néhány következtetés levonásával.

Az alábbi ábra az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és az Afrikai Egységsszervezet adatai alapján a regisztrált menekültek és menedékre szorulókat mutatja 2004-ben a befogadó terület szerint. Az azt követő ábrán a nemzetközi kényszermigráció megoszlása, az a sorrendben 3. ábrán pedig a saját országukon belül maradó elűzöttek és kitelepítettek nagyságrendjei láthatóak.<sup>27</sup> A befogadó régiók összehasonlításából látható, hogy a világszerte regisztrált menekültek közel 20 milliós tömegének mintegy negyedét Európa fogadta be, vagyis jóval többet, mint a befogadóként összehasonlíthatatlan jobb kapacitásokkal bíró Észak-Amerika, sőt a két amerikai szubkontinens együttes befogadottjainak száma is jóval alatta marad az Európába befogadottaknak. Az ábrából az is látható, hogy a kényszermigráció által kiváltott legnagyobb nyomás Közép-Európa nyugati térségére, nevezetesen Németországra, Ausztriára és közvetlen környezetükre nehezedik. Látható továbbá, hogy a menekülthullámok a regionális konfliktusközpontokat közvetlenül határoló államokban torlódhatnak fel, ahogy ez egyebek között a Közel-Keleten, az indiai szubkontinensen vagy éppen a nyugat-szaharai térségben jól adatolható. Az országon belül maradó kényszermigránsok tömege újabb ökológiai katasztrófák okozójává válik, különösen ott, ahol nem kap nemzetközi segítséget, márpedig legtöbbször nem kap.

<sup>27</sup> Forrás: Bős, Mathias: i. m. 7-9. o.

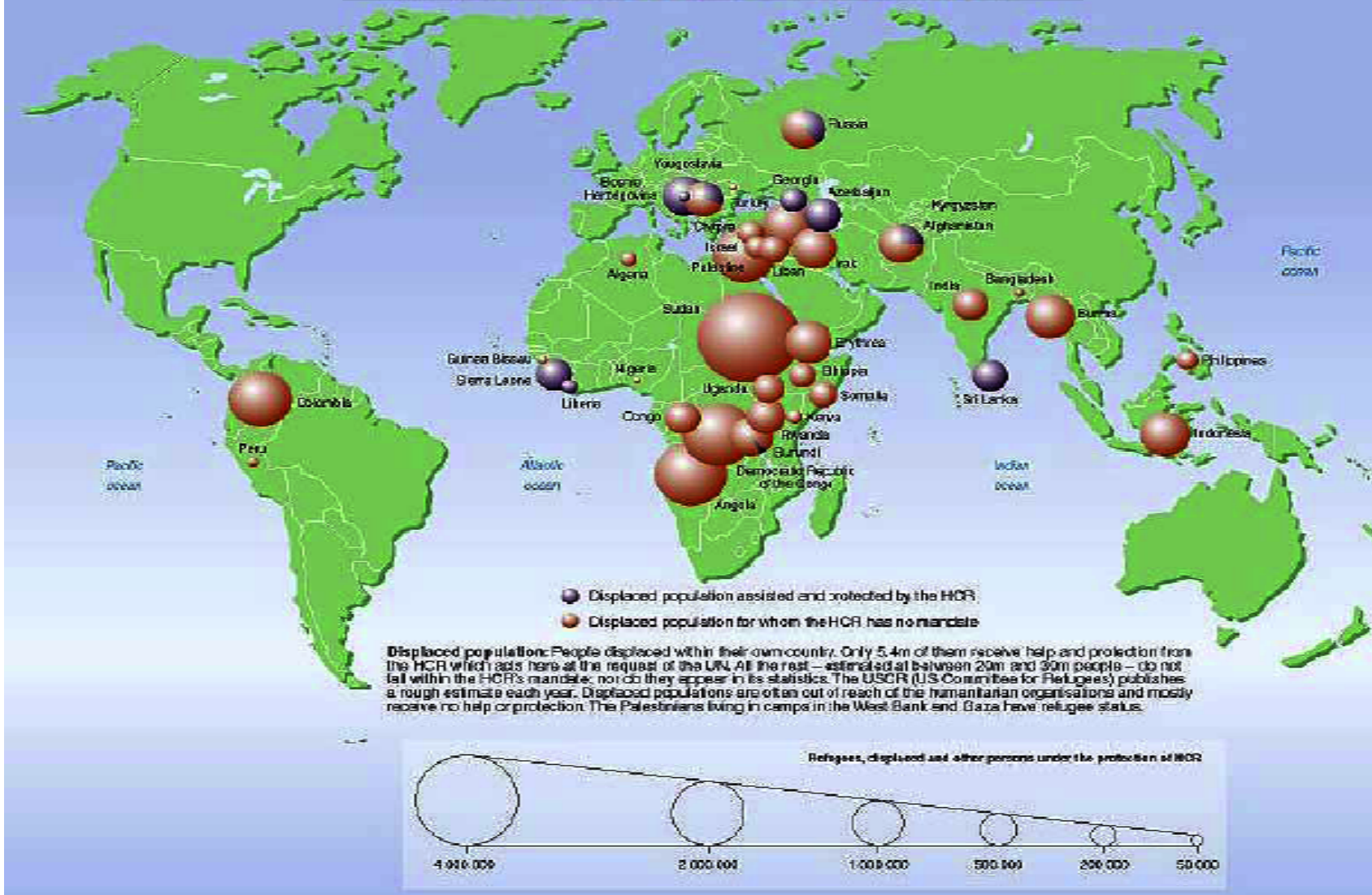
## HATÁROKON ÁTLÉPŐ KÉNYSZERMIGRÁCIÓ



**MENEKÜLTEK, MENEDÉKKÉRŐK ÉS MÁS MENEKÜLŐK AZ UNHCR 2004. ÉVI ADATA SZERINT: ÖSSZESEN 19,2 MILLIÓ FŐ**



## HAZÁJUKON BELÜL MARADÓ KÉNYSZERMIGRÁNSOK



#### 4. Migrációelméletek

A történelmi áttekintést követően ki kell térnünk a migrációelméletekre, amelyek szoros kapcsolatban állnak a munkaerőpiacra és a mobilizációra vonatkozó elméletekkel.<sup>28</sup>

A migráció tényezői<sup>29</sup>

Migráns típusa	Az egyéni migrációs döntés meghozatalát befolyásoló tényezők*		
	Igények (pull)	Ellátottság (push)	Migrációs hálózat
Gazdasági	Munkaerőhiány, magasabb jövedelem	Munkanélküliség, alulfoglalkoztatottság	Munkaerő- és bércpiaci információk áramlása
Nem gazdasági	Pl. családgyesítés	Háború, üldöztetés	Kommunikáció, szállítás, migrációt szervező és segítő szervezetek, kalandvagy

\* A migrációs döntésben bármelyik vagy mindegyik tényező szerepet játszhat időről időre és helyzetenként eltérő súllyal

A **klasszikus migrációelméletek** az egyének és embercsoportok településhelyének földrajzi eltolódását, az elvándorlás okait, indítékait, a migrációnak a kibocsátó és befogadó társadalomra gyakorolt hatásait vizsgálják. Az elvándorlás legfőbb okát a munkaalkalmak, valamint az üldöztetéssel szembeni védelem keresésében találják meg.<sup>30</sup> A jelenlegi nyugat-európai migrációkutatás érdeklődésének homlokterében elsősorban a bevándorló munkavállalók és utódaik – Anette Treibel megfogalmazásában „az alsóbb néposztályok idegen etnikumú bevándorolt tagjai” – illetve ezek gazdasági, szociális és kulturális integrációja állnak. Globális perspektívában a migráció egyfajta kiegyenlítődési mechanizmus, amelynek egyik oldalán a térben egyenlőtlen népességeloszlás, másik oldalán 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.<sup>31</sup>

A migráció szociológiájában alkalmazott elméleti koncepciók között léteznek mikro- és makro-elméletek, integráció-elméletek és transznacionális migrációelméletek. A hagyományos „push and pull” modell makro-perspektívájában a kibocsátó és befogadó ország, illetve terület közötti lakosságcsere a nemzeti jövedelemben mutatkozó különbség magyarázza, a ki-, illetve bevándorlók a gazdasági ésszerűség jegyében indulnak útra, munkaerő-piaci lehetőségeiket és életszínvonalukat elvándorlás útján igyekeznek javítani. A vándorlás okai ennek megfelelően mind a kiinduló, mind a célterületen gazdaságiak és demográfiaiak, a legfontosabb *push* és *pull* tényezők a munkaerőpiacon és a bérszínvonalban

<sup>28</sup> Magyar nyelvű áttekintés: Melegh, Attila: Munkások vagy migránsok? Globalizáció és migráció a társadalomtudományi irodalom tükrében. Eszmélet 2004. 62. szám. Ld. még uő: A globális népesedéspolitikai diskurzusok alakulása a XX. században (The Development of Global Population Policies) In: Cseh-Szombathy, László - Tóth, Pál Péter (eds.). Népesedés és népeséspolitikai (Population Development and Population Policy). Századvég, Budapest. 2001. 452-481.o.

<sup>29</sup> Forrás: Bös, Mathias: Migration als Konfliktursache und Folge. Präsentation. Institut für Soziologie, Philipps-Universität Marburg. 2006.

<sup>30</sup> Sjaastad, Larry A.: The Costs and Returns of Human Migration. The Journal of Political Economy, 1962, 70. 5, Part 2. Investment in Human Beings. pp. 80-93.

<sup>31</sup> Borjas, G. J.: Economic Theory and International Migration. International Migration Review, 1989. Vol. 23. No. 3, pp. 457-485.



keresendők, azaz megegyeznek az országokon belüli munkaerő-mobilitás okaival. Ez az érvelés azonban a 80-as években bírálatokba ütközött. Ezek szerint a modell nem magyarázza kellően az elvándorláshoz vezető döntési folyamatot, amely mögött *indítékok sokkal összetettebb rendszere* áll. Ezeknek a magyarázatára születtek meg a mikro-elméleti modellek, amelyek egyéni beállítódásokat, családi diszpozíciókat, jövedelmi viszonyokat, a társadalmi hálózatokba való beágyazottságot, értékesíthető szaktudást, anyagi tartalékforrásokat, a célterület befogadási hajlandóságát, szabályait, és mindkét földrajzi hely politikai viszonyait együttesen vizsgálják. Az elméleti paradigmaváltás több új felismerést hozott, egyebek között felhívta a figyelmet a migrációs hálózatokra, a migrációban önálló csoportként résztvevő nőkre, az egyéni döntéshozatal mikro-szintje és a strukturális tényezők makro-szintje közötti komplex áttételekre, és nem utolsósorban a migráció állami regulációjának szerepére és korlátaira.

A bevándorlók integrációja – különösen az amerikai kutatásban – már a 20-as évek óta fontos társadalomtudományi téma, amelynek alaphangját egészen az 50-es évekig a szociális, nyelvi, kulturális lépcsőkön áthaladó többfokozatú és a harmadik generációban teljessé váló asszimiláció koncepciója adta meg. Ezzel szemben az utóbbi évtizedek kutatásában domináns *részleges asszimiláció modellje* szerint a bevándorlók asszimilálódása<sup>32</sup> sohasem teljes, hanem eltérő mélységű az egyes társadalmi területeken, ennek megfelelően a modell elutasítja a maradéktalan integrációval és a kulturális (etnikai) asszimilációval kapcsolatos korábbi elvárást. Az európai migrációkutatásban az asszimiláció-elmélet sohasem jutott a tengerentúlihoz hasonló kizárólagos szerephez, mindmáig sokkal inkább – különösen a háború vesztes államaiban a korábbi etnosovinizmusra adott reakcióként – a multikulturális társadalom koncepciója vált uralkodó eszmévé. Ebben a koncepcióban a modern nyugati bevándorlási célország kulturálisan szükségképpen heterogén, a konfliktusok elkerülése érdekében a bevándorlók kultúráját egyenrangúnak ismeri el saját nemzeti kultúrájával, nem kényszeríti a bevándorlókat kulturális alkalmazkodásra, csupán munkaerő-piaci integrálódásukat és az igazgatással való formális együttműködésüket várja el. A hétköznapi tapasztalatok azonban rámutatnak a multikulturalizmus ellenére vagy éppen annak következtében fellépő konfliktusokra az egyes etnikumok között, valamint az esélyegyelőség, szegregáció, marginalizálódás és rasszizmus kapcsán.<sup>33</sup>

A ma használatban lévő komplex modellek<sup>34</sup> egyik része a migrációs folyamat *elkezdődése*, másik része a folyamat *folytatódása* körül forog.

**A neoklasszikus közgazdasági makro-elmélet** szerint, mivel a migráció fő oka az országok közötti bérszínvonal-különbség, annak világméretű kiegyenlítődésével a migráció megszűnik. A magasan képzett munkaerő nemzetközi mozgása azonban nem függ közvetlenül egy adott

<sup>32</sup> Különösen az angolszász kutatás fogalomhasználatában gyakran szinonimaként találkozunk az asszimiláció és integráció fogalmaival, amelyek a jelenkori európai, főként kutatásban élesen szétválnak.

<sup>33</sup> Verwiebe, Roland: Gegenstand (klassische) Migrationsforschung (Universität Hamburg, Institut für Soziologie) [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Isoz/drobnic/courses/Mig1\\_folie.pdf](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Isoz/drobnic/courses/Mig1_folie.pdf)

<sup>34</sup> Lucassen, Jan – Lucassen, Leo (Ed.): Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives. Bern, Berlin, Frankfurt a. M., New York, Paris, Wien 1997. Massey D. S. – Arango, J. – Hugo, G. – Kouaouci, A. – Pellegrino, A. – Taylor, J. E.: Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium. Clarendon Press Oxford 1998. pp. 17-60. Agonzino, Biko: Theoretical and methodological issues in migration research: interdisziplinäre, intergenerational and international perspectives. Ashgate Publishing, Hants, GB, 2000. Lee, Everett S.: Theories of migration. In: Cohen, Robin: Theories of migration, Edgar Elgar Publishing Limited, Cheltenham, GB, 1996. Massey, Douglas S.: Theories of international migration: A review and appraisal. In: Cohen, Daniel - Fischer, Peter - Straubhaar, Thomas: Ökonomische Integration und Migration in einem Gemeinsamen Markt. Verlag Paul Haupt Bern 1994.

ország bérszínvonalától, mert annak javadalmazása nem feltétlenül piaci alapon történik, hanem széles értelemben vett politikai döntésen múlik. Mivel a nemzetközi migráció fő mozgatója a munkaerőpiacon kialakuló bérszínvonal, másfajta piacok pedig nem gyakorolnak lényeges hatást a migrációra, a kibocsátó és befogadó országok nemzeti kormányai a bérszínvonal befolyásolásával képesek leginkább szabályozni a migrációt.

A *neoklasszikus közgazdasági mikro-elmélet* szerint a migrációt a jövedelmi és foglalkoztatottsági viszonyok nemzetközi eltérései együttesen váltják ki. A makro-elméletektől eltérően nagyobb hangsúly kerül a migrációban érvényesülő jövedelmi előkalkulációkra. A humán tőke, képzettség, szakmai tapasztalat, nyelvismeret figyelembevételével minél közelebb esik a célországban várható foglalkoztatás és javadalmazás szintje a kibocsátó országban adothoz, annál kisebb az útra kelés valószínűsége, amennyiben egyéb tényezőket állandónak veszünk. A migráció egyéni költségeit csökkentő adottságok, keretfeltételek és technikák ezzel szemben növelik az útra keléstől várható nettó nyereséget, így a migráció valószínűségét. Ennek megfelelően a kibocsátó ország különféle társadalmi csoportja és egyénei eltérő migrációs magatartást és hajlandóságot mutatnak, mivel az azzal kapcsolatos határhaszon-számítás eltérő várakozásokat támaszt alá. Az országok között bérszínvonalban és foglalkoztatottságban mutatkozó különbségek nélkül nem jönne létre, ezek nemzetközi kiegyenlítésével pedig szükségképpen meg is szűnik a nemzetközi migráció. A nemzetközi migráció mértéke a migrációtól várható egyéni hasznok mértéke alapján kalkulálható, a munkaerőpiacokon kívül más piac nem gyakorol lényeges befolyást a migrációra. Ha a célországban a potenciális bevándorlók pozitív környezetre számítanak, lényegében a migrációs költségek gyors megtérülését és magas nyereséget várnak. A migráció kormányzati befolyásolása tehát a munkaerő-piaci és kereseti lehetőségek, illetve különbségek változtatásával, növelésével vagy csökkentésével, nivellálásával lehetséges. A célországban a nemkívánatos migráció csökkenthető a bevándorlók foglalkoztatottsági esélyeinek csökkentésével, munkaerő-piaci protekcionizmussal, a potenciális foglalkoztatók szankcionálásával, a kibocsátó országban pedig hosszú távú fejlesztési programok támogatásával, a jövedelmi szint növelésével, a munkaalkalmak szélesítésével, valamint a migrációs költségek növelésével pszichológiai és anyagi szinten, a migráció hatósági blokkolásával és a migrációs szankciókkal kapcsolatos ismeretek terjesztésével.

A *neoklasszikus elméletek* foglatának tekinthető *Michael Todaro több részletben kifejített modellje*.<sup>35</sup> Egyik kiindulópontja az úgynevezett váróterem-hipotézis. Az átlagos, tanulatlan, városi élethez nem szokott bevándorló sem a belső, sem a nemzetközi migráció esetében nem számíthat jólfizetett nagyvárosi állásra, ezért első lépcsőben a külvárosi munkanélküliek és az informális szektorban foglalkoztatott alkalmi munkások hadát gyarapítja. Ez a „váróterem”: a többnyire lepusztult nyomornegyedben, bizonytalan egzisztenciális feltételek között eltöltött idő. A migráció megkezdését érintő döntés azonban mégis racionális, amennyiben számot vet a város és vidék, illetve centrum és periféria közötti jövedelemkülönbséggel, a modern, legális gazdaságban jobban fizetett állás betöltésének esélyeivel és a nagyvárosi élet által kínált mindazok gazdasági és társadalmi előnyökkel,

---

<sup>35</sup> Todaro, Michael P.: A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries, American Economic Review. Vol. 59. March 1969. pp. 138-148. Todaro, Michael P. – Harris, J. R.: Migration, Unemployment and Development: a Two-Sector Analysis. American Economic Review. Vol. 60. March 1970. pp. 126-142. Todaro, Michael P.: International Migration In Developing Countries – A Review of Theory. International Labour Office. Geneva. 1976. Todaro, Michael P.: Urbanization, Unemployment, and Migration in Africa: Theory and Policy. Working Paper No. 104. Population Council. New York. 1997.

amelyek még annak perifériáján is összehasonlíthatatlanul jobb életkörülményeket biztosítanak a korábbiakhoz képest. A vidékről városba, a periférikus területekről a centrumországokba irányuló migráció mértékét alapvetően négy változó határozza meg. 1) a többnyire mezőgazdasági kibocsátó területen érvényesülő bérszínvonal ( $W_a$ ), 2) a (törvényesen megszabott) minimálbér a célterületen ( $W_m$ ), 3) a potenciális elvándorló által a városi környezetben remélt – de az esetleges magas munkanélküliség ( $N_m =$  a legálisan foglalkoztatottság /  $N_u =$  teljes város munkaerőkészlet) miatt nem feltétlenül realizálható – jövedelem ( $W_{uexp}$ ). ( $W_{uexp} = W_m \times N_m / N_u$ ), végül 4) a jövedelmi várakozásokhoz pluszként járuló gazdasági és szociális előnyök a városi életben, illetve annak peremén ( $k$ ). A migrációs folyamat akkor jut nyugvópontra, ha:

$$W_a = W_{uexp} = (W_m \times N_m / N_u) + k$$

Todaro modellje magára vonta mindazokat a kritikákat, amelyek részletekben már korábban megfogalmazódtak a neoklasszikus magyarázatokkal szemben. Bírálata érte mindenek előtt azt a feltevését, miszerint a potenciálisan migráló népesség viszonylag egységes, nagyjából hasonló döntéseket indukáló tudat- és ismeretszerkezetű homogén társadalmi csoport volna: ennek empirikusan éppen az ellenkezője bizonyított. Kétséges az is, hogy az útra kelők döntése mindenkor a gazdasági racionalitás szem előtt tartásával születik-e, hiszen a tapasztalatok szerint a vándorlásba kezdők esetében éppen a célterületeken uralkodó jövedelmi és foglalkoztatási viszonyok tekintetében inkább ismerethiány jellemző.

**A migráció új közgazdaságtana** a neoklasszikus gazdaságelméletekkel szemben nem az autonóm egyént, hanem a családot, háztartást és más kulturálisan meghatározott termelési/fogyasztási egységeket vett vizsgálat alá. A bérkülönbségeket nem tekinti a nemzetközi migráció elengedhetetlen feltételének. A háztartások erősen érdekeltek a kockázatok elosztásában és ilyen módon történő minimalizálásában, illetve a nemzetközi migrációban rejlő tőkefelhalmozási lehetőségek kiaknázásában. Ennek a bérszínvonalbeli különbség nem előfeltétele. A nemzetközi migráció és a helyben való foglalkoztatottság nem egymást kizáró tényezők, számos család mindkét jövedelemforrást kiaknázza, és az utóbbi hasznait visszaforgatja a helyi gazdaságba. Ezzel növeli a helyi eszköz- és tőkehiányt ellensúlyozó, valamint a családi megélhetés kockázatait csökkentő migráció vonzerejét, és rendelkezésre is bocsátja a migráció aktuális költségeinek fedezetét. Ebből következően a kibocsátó országok bér- és foglalkoztatási helyzetének kismértékű javítása, a depriváció körülményei közt élők számának kismértékű csökkentése nem a migráció csökkenésének, hanem erősödésének irányába hat. A helyi viszonyoktól függően ugyanakkor lehetséges, hogy az átlagos életszínvonal-javulásból a szegény rétegek kimaradnak, ami növeli ezek és csökkent a jobb módúak migrációs hajlamát, fordított esetben viszont a viszonylag jómódú családok migrációs hajlandósága növekedhet. A nemzetközi migráció azért sem szűnik meg a bérszínvonal és a foglalkoztatottság kiegyenlítődésével, mivel *másfajta feltételek, piacok és ezek különbségei is erős befolyásoló erőt jelentenek*. Ilyenek a biztonság, karrier, az életviszonyok több nemzedékre várható javulása, a fogyasztási javak bősége és egyéb részpiacok, a tőke- és fogyasztási hitelek, biztosítás (munkanélküli, beteg és nyugdíj és más szociális ellátások) piacai által nyújtott előnyök. A migráció befolyásolása e területeken összehangolt intézkedéseket igényel. A háztartásoknak a jövedelemmegoszlásban mutatkozó különbségei átlagosan azonos jövedelmi színvonal mellett is eltérő migrációs döntéseket eredményeznek, különösen, ha azonos jövedelmi színvonalú háztartások eltérő jövedelmi átlagszínvonalon élő közösségekben élnek, és azok elvárásainak megfelelő eltérő várakozásokat táplálnak.

***A szegmentált munkaerőpiac elmélete*** többrétegű munkaerőpiacot feltételez. Primernek tekinti a fejlett ipari államok hazai munkaerő számára nyitott, viszonylag magas jövedelmet kínáló legális munkaerőpiacát, míg másodlagosnak ezen országok szintén legális, de alacsony státusú feladatokat, alacsony társadalmi presztízst, rossz munkakörülményeket, alacsony béreket kínáló instabil munkapiacát. Míg az előbbi piacon túlkínálat, addig az utóbbin kínálathiány uralkodik. A nemzetközi migráció legfőbb mozgatója a fejlett világban az alulfejlett világ munkaerő-kínálatára irányuló munkaadói kereslet, amely elsősorban a gazdaság fent bemutatott strukturális szükségleteiből adódik: nem annyira a kedvező bérkínálat, mint sokkal inkább intencionális toborzás eredménye. A nemzetközi bérkülönbségek nem képezik sem szükséges, sem elégséges feltételét, hiszen nem a bér, hanem a munkabérhez kapcsolódó, fenntartható vagy javítható társadalmi státusz a munkavállalás elsődleges motivációja.<sup>36</sup> A bevándorlók azért különösen alkalmasak a másodlagos munkaerő-piacon jelentkező túl-kereslet kielégítésére, mert munkaerő-piaci szerepüket átmenetinek tekintve elfogadják az ott kínált kedvezőtlen feltételeket. A munkaadók érdeke az, hogy a külső munkaerő-toborzással a bérszínvonal emelkedését mindkét piacon gátolják, vagy a béreket csökkentsék. Nem a célországok alacsony vagy csökkenő bérei, hanem szociális és intézményi mechanizmusok csökkenthetik a bevándorlás intenzitását, hiszen a bevándorlók nem rendelkeznek a szabad piac szabad résztvevőinek szabad döntési képességével. A bevándorlók földrajzi koncentrációja következtében etnikai enklávék és ezekkel egy független, harmadlagos, szürke munkaerőpiac is keletkezik, amely a bevándorlók már létező másodlagos munkaerőpiaca mögött vagy alatt saját strukturális szükségleteiből adódóan további keresletet gerjeszt bevándorló munkavállalók iránt.<sup>37</sup> A nemzetközi migráció a bér és foglalkoztatottság kismértékű változását eredményező intézkedésekkel nem befolyásolható. A migráció, mint a fejlett társadalmak folyamatos bevándorló munkaerő iránti igényére adott válasz állandó, a posztindusztriális gazdaság integráns strukturális eleme, ezért a bevándorlás nem befolyásolható a jelenlegi gazdasági rendszer átfogó reformja nélkül. A szegmentált vagy kettős (illetve hármas) munkaerőpiac elméletét szintén számos bírálat érte, mindenek előtt a munkaerőpiac analitikusan nem igazolható önkényes felosztása miatt, de azért is, mert a migráció – ahogy az illegális bevándorlás és a menekülthullámok igazolják – toborzás nélkül is folyik, másrészt a harmadlagos munkaerőpiac feltételezése sem magyarázza kellően a munkaerő-kereslet/munkaerő-túlkínálat és a migráció összefüggésrendszerét.

***A történelmi strukturális elmélet és a világrendszer-elmélet*** szemléletében a nemzetközi migráció a fejlődő világban a kapitalista piac társadalomalakító hatásának, a globális gazdaság perifériákra való kiterjedésének következménye. A nemzetközi munkaerő-vándorlás a pénzek és áruk főútvonalain, de azokkal ellentétes irányban mozog, a tőkeberuházás gyökértelen, mobil népességet szabadít fel a perifériákon, ezt a centrum-területek anyagi és

---

<sup>36</sup> Piore, Michael J.: Foreign Workers. In: Piore, M. J.: Unemployment and inflation – Institutional and structuralist views. M. E. Sharpe Inc., White Plains. 1979. pp. 207-219. Piore, M. J.: Birds of passage. Migrant labour and industrial society. Cambridge. Cambridge University Press. 1979.

<sup>37</sup> Portes, Alejandro.: Towards a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration. International Migration Review 1978. Vol. 12. No. 4. pp. 469-484. Portes, A.: Modes of structural incorporation and present theories of immigration. In: Kritz, M. M. et al (eds): Global Trends in Migration. Center for Migration Studies. New York 1981. Portes, A. – Sassen-Koob, S.: Making in Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies. American Journal of Sociology. 1987. Vol. 93. No. 1. pp. 30-61. Lásd még Portes, Alejandro – Böröcz József: Keserű kenyér: A munkaerő nemzetközi migrációjának szociológiai problémái. Szociológia, 1989. 1. sz. 11-31. o. (Eredetileg: Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives On Its Determinants And Models Of Incorporation, International Migration Review, Vol. 23. 1989. pp. 606-630).

kulturális vonzereje maga felé irányítja. A migráció nagy részben a korábban egyfajta transznacionális piacot képező kulturális és gazdasági kapcsolatok, kulturális, nyelvi, igazgatási, beruházási, szállítási és kommunikációs rendszerek révén a volt gyarmatok felől a volt gyarmattartó államok felé irányul. A migráció kormányzati szabályozása ezért a nagyvállalatok egykori gyarmati területeken folytatott befektetői tevékenységének támogatásával, illetve a nemzetközi tőke- és áruáramlás ellenőrzésével volna lehetséges. Ilyen intézkedések alkalmazása azonban valószínűtlen, mivel nemzetközi kereskedelmi háborúkhöz vezethet, a multinacionális vállalatok ellenállását válthatják ki. A centrumállamok által saját politikai vagy gazdasági érdekeik és a globális piac védelmében végrehajtott politikai és katonai beavatkozásai a centrum-országok felé irányuló menekültáradatot válthatnak ki. A nemzetközi migrációnak végső soron kevés köze van a bérbeli és foglalkoztatási különbségekhez, elsősorban a politikai gazdaságtan politikai struktúráihoz és piaci dinamizmusaihoz igazodik.

*A migráció folytatódását magyarázó elméletek* közül elsőként említhető a **társadalmi tőke elmélete**, amely szerint az egyszer megkezdődött nemzetközi migráció és annak struktúrái mindaddig növekszenek, amíg minden potenciális emigráns nagyobb nehézségek nélkül migrációba kezdhet. A migráció nem mutat szoros korrelációt a bér- és foglalkoztatási különbségekkel, mivel ezek hatásai csak többszörös áttétellel, a migrációnak a migrációs hálózatok fejlődésével csökkenő költségeiben és kockázataiban mutatkoznak. Minél fejlettebbek a migráció legális és illegális intézményes struktúrái, annál inkább függetlenné válik a migráció annak strukturális és egyéni kiváltó tényezőitől. Ezért nehéz kormányzati eszközökkel befolyásolni a mai migrációt, hiszen ezek hatása éppen a migrációs hálózatokra nem terjed ki, másrészt bizonyos humanitárius megfontolások – menekültpolitika, családdegysítés, hozzátartozói jogcímen szerzett jogok stb. – az ellenőrző mechanizmusok hatékonyságát csökkentik, a migrációs hálózatokat pedig közvetve erősítik. Mivel a migrációs igény kielégítésének profitja mind a keresleti, mind a kínálati oldalon nő, a represszív kormányzati intézkedések erősödő társadalmi ellenálláshoz és feketepiac kialakulásához vezetnek.

*A kumulatív okok elmélete* szerint a nemzetközi migráció által a kibocsátó és felvevő területeken előidézett összetett szociális, gazdasági és kulturális változás nem befolyásolható a szokásos egyszerű kontrollokkal, mivel a kumulatív okok tömege az intézményes regulációt gyakorlatilag lehetetlenné teszi. Ezért a munkaerő-migrációt fékezni, a belső munkaerőt pedig támogatni igyekvő intézkedések a munkaerőpiac telítődése után is hatástalanok maradnak. A külföldi munkaerő iránti kereslet is fennmarad vagy akár növekszik, mert a hazai munkaerő értékpreferenciáiban történt elmozdulás a „külföldiek” által végzett tevékenységeket méltatlanul alacsony státuszuként értékeli, így egyes munkatevékenységek végzése a bevándorlók monopóliumává válik. A migrációs hálózatok fejlődésével és – ennek eredményeként – a migráció költségeinek és kockázatainak csökkenésével a migráció szociálökonomiai tekintetben szelektív jellege csökken, a kibocsátó társadalom összetételét tekintve reprezentatív válik. Hosszú időszakot vizsgálva a tömeges kivándorlást útjára bocsátó országokban a migrációnak van felívelő, állandó, majd hanyatló szakasza: a felívelő szakaszt leginkább egy S-forma jellemzi, amely kezdeti lassú emelkedés után meredeken felívelve éri el a csúcspontját.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> A migrációelméletekről áttekintően magyarul lásd Hárs Ágnes: A nemzetközi migráció néhány problémájáról. Szakirodalmi áttekintés. Szociológiai Szemle 1992. 2. szám. 123-137. o.

## 5. Integrációelméletek

Az általános migráció-elméletekhez egy sor *kiegészítő- vagy részelmélet* csatlakozik, ezek legfontosabbika az integráció-elméletek részterülete, amelyek jobbra kooperáció-, verseny vagy konfliktuselméleti alapokon nyugszanak. Ugyanakkor a migránsok integrációjának a Chicagói iskola, főként a városszociológus Robert Ezra Park és munkatársai, többek között Ernest Burgess által és nyomán kidolgozott amerikai elméletében a bevándorlók és befogadó társadalom között az együttélés során olyan érintkezési felületek mutatkoznak, amelyek elmélyítik a bevándorlók részvételét a társadalmi életben, az eleinte formális és haszonlevű együttműködést egyre inkább a kulturális és egyéni azonosulás felé terelik.<sup>39</sup> Ez a folyamat a kapcsolatfelvétel – verseny – beilleszkedés – asszimiláció állomásain keresztül megy végbe. Egy későbbi, kimondottan asszimiláció-elméleti fogalomrendszerben a beolvadás egyes állomásait tipikus konfliktushelyzetek kísérik.

- 1) Strukturális asszimiláció (inklúzió): exklúzió-diszkrimináció,
- 2) Kulturális asszimiláció: norma és értékkonfliktusok,
- 3) Azonosulási asszimiláció (identifikáció): előítéletek,
- 4) Biológiai asszimiláció (keveredés): a konfliktusok megszűnése.<sup>40</sup>

Amikor ezek a modellek születtek, még feltétlen ideológiai sémának számított, hogy „az amerikai etnikai csoportok napjai meg vannak számlálva, minden valószínűség szerint igen gyorsan fel fognak szívódni”. Időközben ez a szemlélet a tények nyomására egyre differenciálódott, mára pedig alapvetően megváltozott: a *melting pot* elmélete a *policultural pot* irányába mozdult el.<sup>41</sup> Gordon már a 60-as évek végén több olvasztótégelyről beszélt: „Az Amerikai társadalom számos olvasztótégelyből, másként szólva szub-szocietásból tevődik össze, a három legfontosabb vallási csoport, a protestánsok, katolikusok és zsidók fel fogják oldani a bennük foglalt fehér etnikai háttércsoportokat (...) és eltérő sebességgel ugyan, de végül kulturálisan nagyon hasonló, bár strukturálisan egymástól egyelőre még elszeparált társadalmi részenitásokat fognak létrehozni”. A ma korszerűnek tetsző szemlélet szerint az etnikumok közötti viszony többféle fejlődésmintát követhet, alapvetően három modell, az asszimiláció, a gazdasági olvasztótégely és a kulturális pluralizmus rendező elvei szerint alakulhat.<sup>42</sup>

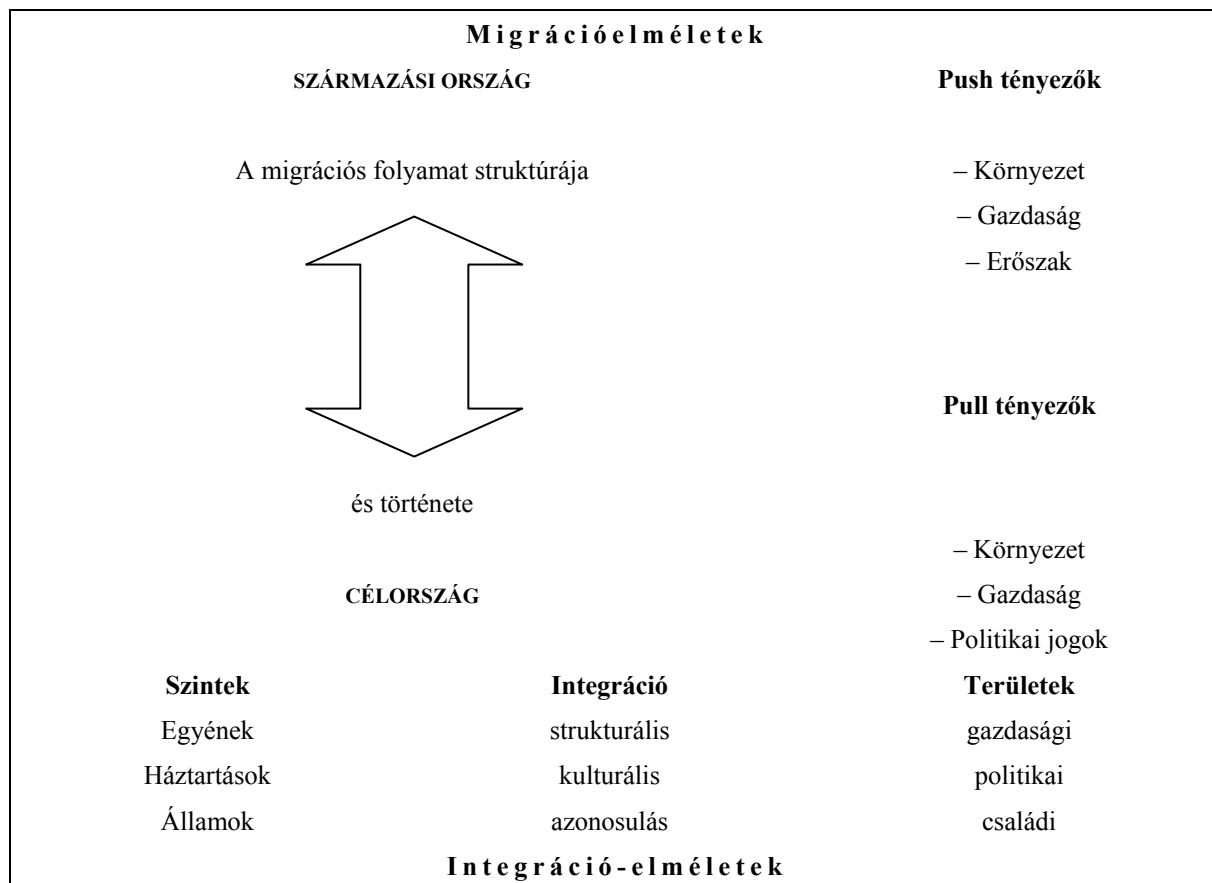
<sup>39</sup> Park, Robert: *Race and Culture*. The Collected Papers of Robert Ezra Park. Vol. I. Ed. Hughes, Everett Cherington, et. al. Glencoe, IL: The Free Press, 1950. A chicagói iskola szociológiai tevékenységéről összefoglalóan: Bulmer, Martin. *The Chicago School of Sociology: Institutionalization, Diversity, and the Rise of Sociological Research*. University of Chicago Press. Chicago 1984.

<sup>40</sup> Gordon Milton M.: *Assimilation in American Life* The Role of Race, Religion and National Origins Oxford University Press. New York. 1964.

<sup>41</sup> A integráció-elméleti paradigmaváltás körüli vitához lásd: Portes, Alejandro (ed.): *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. Russell Sage Foundation. 1995. Suárez-Orozco, Marcelo M. – Páez, Mariela M. (ed.): *Latinos: Remaking America*. University of California Press 2002. Alba, Richard – Nee, Victor: *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Harvard University Press 2003. De Genova, Nicholas – Ramos-Zayas, Ana Yolanda, *Latino Crossings: Mexicans, Puerto Ricans, and the Politics of Race and Citizenship*. Routledge 2003. Foner, Nancy (ed.): *American Arrivals: Anthropology Engages the New Immigration*. School of American Research Press, 2003. Jacoby, Tamar (ed.): *Reinventing the Melting Pot: The New Immigrants and What It Means to Be American* Basic Books. 2004. Salins, Peter D.: *Assimilation, American style: Universalist ideals, capitalism, a plethora of associations, and a love of progress are the secret to interethnic identity*. <http://reason.com/9702/fe.salins.shtml>

<sup>42</sup> V. ö. Giddens, Anthony: *Szociológia*, Osiris. Budapest 1995. különösen 87-90, 93-95, 97-98, 101-106, 110-111. o.

## Migráció és integráció-elméletek összefüggésrendszere<sup>43</sup>



A 60-as évekre világossá vált még az erősen szabadpiac-orientált amerikai társadalomban is, de még inkább a szociális ellátórendszerek és a regulált integráció területén mélyebb tapasztalatokkal rendelkező Európában, hogy a bevándorló etnikumok integrációja nem feltétlenül automatizmus, hanem támogató intézkedésekkel serkenthető. Ezért születtek meg az integráció-elméletekhez csatlakozó, a konfliktus-potenciálok tompítására hivatott támogatás-koncepciók és intézkedéscsomagok, amelyeket az angolszász világból affirmatív actions, Európában pozitív diszkrimináció, illetve integráció-támogató és esélykiegyenlítő intézkedések néven ismerünk.<sup>44</sup> Ezek tárgyalása előtt azonban a konfliktus-elméleti megközelítéssel foglalkozunk.

### 6. Konfliktuselméleti perspektíva

A konfliktus-elmélet a társadalmi rendszerelméleteken belül az interakciók elméletének egyik ága, amely a strukturfunkcionalizmus és a marxizmus kritikájából nőtt ki. A konfliktuselmélet célja a konfliktusok pozitív társadalmi funkciójának, szabályozhatóságának és súlyának felismerése. Az elmélet a konfliktust a társadalmi életben jelentkező strukturális hatalmi és esélybeli egyenlőtlenségek (alá- illetve fölérendeltség, normaalkotás, ellenőrzés, intézményesítés, szankcionálás) következtében az egyének, csoportok, szervezetek, országok és intézmények érintkezésében létrejövő ellentétnek, de nem kivételesnek vagy

<sup>43</sup> Forrás: Bős, Mathias: i. m. 20. o.

<sup>44</sup> Gereben Ágnes – Kardos Krisztina – Nemes Dénes: A pozitív diszkrimináció elmélete és gyakorlata. Budapest, 1996, Minoritás Alapítvány. 186 p. Minoritás könyvek 3.

diszfunkciónak, hanem produktív univerzális állandónak tekinti, amely a társadalmi változás alapvető mozgatója. A változás magyarázatai makro- és mikro-szinten mozognak. A szociális konfliktus tartalma az értékek, javak, hatalom birtoklásáért és a társadalom alakításának jogáért folytatott versengés. A konfliktus és a konfliktusok szabályozásának állandó körforgása a társadalomban rendszerstabilizáló funkcionális tényező. A társadalmi közösségek – elsősorban elosztási konfliktusokban – szociális harcokat folytatnak az igazságosság elvére támaszkodva, a szervezetek versengésének célja társadalmi rangsor és dominancia megállapítása, az egyének konfliktusai többnyire szabály és normakonfliktusok. A kulturális konfliktusok értékalapon a legitim szükségletek és a javakhoz rendelt szimbolikus érték meghatározását szolgálják, a konjunkturális konfliktusok a szükségletkielégítő javak termelésében és a hatékonyság megteremtésében döntőek. A társadalom a konfliktusok intézményesítése és szabályozása – ami nem feltétlenül jelenti a konfliktus megoldását – révén stabilizáló mechanizmusokat hoz létre, különben a konfliktusok szétfeszítenék a társadalmi kereteket. A konfliktusok szabályozásának során a hatalmi szabályrendszereket folyamatosan újra kell definiálni: ez a folyamat a társadalmi változás. A konfliktus valamilyen strukturális kiindulópontból a résztvevők látens érdekeinek tudatosulása során manifesztálódik. A szabályozás történhet a konfliktuscsoport elnyomásával, a konfliktus megoldásával vagy a konfliktuskezelés szabályrendszerének és intézményes csatornáinak megalkotásával.<sup>45</sup>

## **7. Bevándorló etnikai csoportokkal kapcsolatos konfliktusok és kockázatok**

### **7.1. Néhány megjegyzés a fogalomkészlethez**

A befogadó (többségi) társadalom fogalma alatt a társadalom részterületeinek többségén domináns helyzetben lévő, általában etnokulturális értelemben többé-kevésbé egységesnek tekinthető népcsoportot értünk, amely azonban nem jelent feltétlenül számbeli többséget, a domináns vagy többségi társadalom lehet regionális tekintetben számbeli kisebbség is.

Ezzel szemben a bevándorlók (kisebbség) fogalma alatt a társadalomban nem domináns szerepet játszó csoportot vagy ilyen csoportok összességét értjük, függetlenül ezek létszámától vagy arányszámától. A kisebbségek etnikai, vallási, életmódbeli, szubkulturális, életkori, nemi jellegek szerint osztályozhatóak, itt azonban kizárólag a bevándorlás eredményeként vagy annak kapcsán létrejövő etnikai illetve tágabb értelemben etnokulturális kisebbségekkel foglalkozunk. A bevándorlási és kisebbségi problémát elsősorban többségi és kisebbségi társadalom között fennálló egyenlőtlen viszonyként, olyan potenciális konfliktusforrásként értjük meg, amely a viszonyrendszer mindkét szereplője számára fenyegetéseket, de legalábbis jelentékeny kockázatokat tartalmaz.

A migráció az emberi történelem folyamán mindenkor jelenlévő népmozgalom, amelynek során kisebb vagy nagyobb számú népesség földrajzi tekintetben elmozdul, átmenetileg vagy véglegesen szálláshelyet, települési területet változtat. A migráció fogalma magában foglalja a meghatározott területről való kivándorlás, és egy másik területre való bevándorlás teljes esemény- és hatástörténetét, valamint mechanizmusait. Ezek közé tartoznak a vándorlás (utazás) közbeni jellemző eseménysorok, az új területen történő letelepülés, a rendszerint

---

<sup>45</sup> Coser, Lewis A.: *The Functions of Social Conflict* Clencoe 1954. Uő.: *Continuities in the Study of Social Conflict*. The Free Press, New York. 1967. Dahrendorf Ralf: *Pfade aus Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie*. Piper Verlag. München 1958.



számszerűleg fölényben lévő honos népességgel kialakuló egyéni és csoportos kapcsolatok, a bevándorlók belső kapcsolatrendszerének szerveződése, (például a kisebbségképződés), a honos népességnek a jövevényekhez való viszonya, saját belső viszonyaiban a migráció eredményeként létrejövő változás, a bevándorláshoz való rövid és hosszú távú alkalmazkodás, az igazgatási és rendészeti feladatok ellátása, bevándorlás-politika kialakítása.

Mivel vizsgálódásunk homlokterében a fentebb bemutatott aktuális nemzetközi trendek okán elsősorban a fejlett társadalmak felé irányuló bevándorlás, immigráció kockázatai állnak, itt és most kevésbé foglalkoztatnak bennünket a migrációnak a kibocsátó területekre gyakorolt hatásai általában, illetve a befogadó területeken várható előnyei.

A bevándorlás és az eleinte átmeneti, de később egyre inkább véglegesnek tekintett új lakóhelyen való letelepedés eredményeként etnokulturális kisebbségek jönnek létre, amelyek a többségi, domináns népességgel való interakcióba lépés, az annak társadalmi folyamataiban való egyre intenzívebb részvétel (participáció) és az ahhoz való egyre szorosabb szociálökonomiai illeszkedés (integráció) lépcsőfokain áthaladva csoportos jogszerzés útján *honos kisebbséggé* válnak és/vagy *asszimilációs* úton feloldódnak a többségi társadalomban. Az is előfordul, hogy idővel az egykori többséggel szemben maguk válnak domináns csoporttá, többségi társadalommá.

A kisebbségi, nemzetiségi, etnikai hovatartozásnak – ahogy ez régióink társadalmában is jól adatható – szinte mindenkor van az adott környezetben a domináns népesség, különösen annak mértékadó alcsoportjai által meghatározott értéktartalma.<sup>46</sup> Az értéktartalmak meghatározása, a kisebbséghez kívülről történő hozzárendelése (askripció) a mértékadó többségi népességcsoport tapasztalatai és érdekei szerint történik úgy, hogy a kisebbséget valamilyen, a domináns népesség számára pozitív vagy negatív értékek hordozójaként írják le (deskripció). Ez annál is könnyebb, mivel az etnokulturális kisebbség a többség számára legtöbbször különös jegyekkel rendelkezik, faji jellegeiben, kinézetében, viselkedésében, szokásaiban, sőt – bizonyos feltételek fennállása esetén – rendszerint földrajzilag is elkülönül, idegenként tekint önmagára, vagyis elkülöníthető és idegenként kezelhető.<sup>47</sup> Az etnikai csoportok és az általuk hordozott valóságos minőségek, tulajdonságok és hozzárendelt értéktartalmak az adott befogadó társadalom pillanatnyi anyagi és (evilági illetve túlvilági) metafizikát érintő beállítottságától függően lehetnek mellékesek, vagy válhatnak szociológiai, gazdasági, társadalompolitikai, esetleg éppen kriminológiai tekintetben a többségi társadalom saját feladatrendszerébe illesztve tematizált releváns problémává, a viszonyulás tervezésének tárgyává. A kialakítandó viszonyt pedig az ebben a keretrendszerben végzett SWOT elemzés eredménye fogja megmondani az előnyök, például népességgyarapodás, népességpótlás, korstruktúra egyensúlyának javítása, munkaerő-piaci hiátusok betöltése, kapacitáshiányok pótlása, és a hátrányok összevetése alapján. Ez a költség/haszon-elemzés azonban történelmi tekintetben rendszerint elég rövid-távú ahhoz, hogy alig néhány évtized elteltével az adott pillanatban előnynek tekintett minőségek esetleg súlyos hátrányként lepleződjenek le, vagy fordítva. Erre a társadalmi percepció problémára és a belőle fakadó ellentmondásos, Janus-

---

<sup>46</sup> V.ö.: Közép-európai közvélemény: Nemzetek kedveltsége és elutasíthatósága a visegrádi országokban. Kelet-közép-európai összehasonlítás. A Central European Opinion Research Group (CEORG) havi rendszeres közvéleménykutatása. TÁRKI, 2000. október.  
<http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a548.pdf>

<sup>47</sup> V.ö. ehhez Heller Ágnes: A cionizmus vonzásában. Múlt és Jövő. 1998. 2-3. szám.  
[http://www.multesjovo.hu/hu/content\\_one.asp?ContentID=315&PrintedID=20](http://www.multesjovo.hu/hu/content_one.asp?ContentID=315&PrintedID=20)

arcú fejlődésre<sup>48</sup> számos példát hozhatnánk saját Kelet-Közép-Európánk történetének szinte bármelyik századából a román – akkor még oláh – munkavállalók erdélyi magyar nagybirtokokra csábításától, amely Erdély etnikai átstrukturálódását eredményezte, a Holocauston át, egészen a dunai németek 2. világháború utáni kitelepítéséig, amely a jóvátehetetlen emberi tragédiák mellett súlyos gazdálkodástechnológiai veszteséget is jelentett az országnak.<sup>49</sup>

Az etnokulturális kisebbségek elkülönülésének illetve különállóként való szemléletének vannak egyáltalán nem vagy csak gyenge hatékonysággal mérhető, inkább csak becsülhető, valamint egzakt mérési eszközökkel pontosan meghatározható elemei. A nehezen mérhető, részben szubjektív elemek közé sorolhatóak a történelmi előzmények és a többségi illetve kisebbségi etnokulturális entitás egymásról kialakított hagyományos megítélése, a közöttük a mindenkor jelenben érvényes fölé- és alárendeltségi viszonyok, gazdasági, szociális és politikai értékeik különbségei, végül olyan nyelvi, mindennapi kulturális, életmódbeli, vallási és testi megjelenésbeli különbségeik (visible differences), amelyek – például bizonyos alrasszjegyek – egy független külső szemlélő számára alig érzékelhetőek. A jól mérhető mozzanatok közé tartoznak az előbbiek tekintetében nyilvánvaló elkülönülések, nem utolsósorban a jól látható, főrásszok szerinti antropológiai különbség, és más, mennyiségileg számba vehető társadalmi jellegek és kapacitások: földrajzi elhelyezkedés, lélekszám, népszaporulat, átlagos vagyoni szint, munkaerő-piaci helyzet, participáció, politikai tevékenység, stb.

Általános összefüggésként megfogalmazható, hogy a) minél kisebbek / nagyobbak az adott különbségek és b) minél kisebbek / nagyobbak a két oldal egymáshoz fűződő elvárásai illetve érdekei közti különbségek, annál nagyobb / kisebb az integráció esélye illetve kisebb vagy nagyobb a konfliktus valószínűsége. Ha a két oldal távolsága túl nagy, a domináns népesség vagy annak mértékadó csoportjai veszélyként érzékelik a kisebbséget és annak minőségeit. Ebben az esetben problematikus bevándorlási helyzetről vagy problematikus kisebbségről kell beszélnünk.

A problematikus bevándorló (illetve kisebbségi) csoportok szociális státusza a befogadó társadalomban általában bizonytalan vagy kiegyensúlyozatlan, illetve bizonyos körülmények hatására ilyenné válik. Ez a többségi társadalom számára problematikus jelleg akkor válik nyilvánvalóvá, ha az adott etnikai csoport hosszútávon idegenként, a többségi társadalommal szemben ellenérdekelt közösségként definiálja önmagát és/vagy idegen, ellenérdekelt közösségnek tekinti őt a többség. Problematikus etnikumról beszélhetünk akkor is, ha az ellenérdekelt-képzet nem áll fenn, de az adott kisebbségi etnikum a többségi társadalommal szemben általában szembetűnően erőfölényes pozícióban van, vagy ilyen kialakulása fenyeget, illetve akkor is, ha általában súlyosan hátrányos, alávetett pozícióban van, illetve ha kiegyensúlyozatlan helyzete következtében egyes területeken aránytalan előnyöket élvez, másokon aránytalan hátrányokat szenved, miközben jelentős létszáma vagy népességbővülése is feszültségeket kelt. A fentebb bemutatott közgazdasági elméletek nyelvezetére fordítva: egy kisebbségi etnikum akkor válik problematikusná, ha a társadalmi közmegítélés szerint a vele kapcsolatos társadalmi hasznok és költségek egyenlege súlyosan negatív. Ennek következtében a problematikus kisebbség ellenérzéseket, antipátiákat,

<sup>48</sup> Az ezzel kapcsolatos társadalmi és történetiszemléleti szemléletváltásokhoz lásd *Glatz* Ferenc: Kiűzés, deportálás, kitelepítés. *História*. XXVIII. éf. 2006. 4. szám. 3-5/26. o.

<sup>49</sup> Utóbbihoz lásd *Tóth* Ágnes: A svábok kiűzése, internálása, 1945. és *Portmann*, Michael: Magyarok, németek menekülése – Vajdaság 1945-46. *História*. XXVIII. éf. 2006. 4. szám. 8–12. illetve 12-13. o.

elzárkózó magatartást, egyszóval reszsentimenteket kelt, illetve az általa sértett csoportérdekek súlyától és az askripciók mechanizmusok hatékonyságától függően ellenérzések, bűnbak-mechanizmusok kelthetők fel irányában.

## **7.2. Az idegen etnokulturális csoportok körüli konfliktusok tapasztalati okai**

Ahogy fentebb bemutattuk, a ma mozgásban lévő bevándorló csoportokat rendszerint háborús, politikai vagy szociális okok mozdítják ki eredeti hazájukból, ahol szociális státuszuk többnyire eredetileg is bizonytalan vagy alacsony volt, nem ritkán származási helyükön maguk is többé vagy kevésbé idegennek minősülő kisebbségek voltak. Ennek megfelelően a befogadó társadalomba való megérkezésükkor csak *szérsény társadalmi tőkével* rendelkeznek. Szellemi, anyagi és megélhetési *kultúrájukban*, a megélhetés struktúráiban, érték- és *szokásrendszerükben* elütnek a befogadó közösségtől, nehezen alkalmazkodnak a fejlett társadalmak bonyolult hierarchiáihoz és szigorú munkafegyelméhez. Sokszor *vallási* tekintetben is elütnek a befogadótól, ami részben a többségi társadalom hiedelmeinek elutasítását, illetve a többségi társadalom által elutasított hiedelmek és babonák ápolását jelenti. Az *iskoláztatáshoz* való viszonyuk is eltérhet a befogadó társadalométól, ennek megfelelően a gyermekek korai életkorában az iskoláztatására való felkészítés sem felel meg a többségi társadalom elvárásainak. Higiéniai viszonyaik<sup>50</sup> és az egészségügyi ellátáshoz való viszonyulásuk tekintetében is differenciák figyelhetők meg, ugyanígy a vagyoni értékekhez való viszony tekintetében is. Az erőszakhoz való viszony, a fizikai erőszak hierarchiaképző szerepe is különbözhet a kibocsátó és befogadó társadalmakban, mivel pedig a bevándorlók gyakran hosszantartó háborúk övezeteiből és körülményei közül érkeznek, egyfajta erőszakkultúrát hoznak magukkal. Eltérő nemi és életkori szerepeik, családszerkezetük különbözőségei (nagy családi, több generációs együttélés, az idősek kitüntetett szerepe, a hagyományok kötelező tisztelete és betartása, sok gyermek, családfenntartó apa, a háztartás és gyermeknevelés szerepeire korlátozott nő) hátráltatják a beilleszkedést és a modernizációs folyamatokat. Mivel nem ritkán vidékies helyekről származnak, az urbánus világban nem ismerik ki magukat: a társadalmi térhez és intézményekhez való viszonyuk tehát eltér a befogadó társadalomban megszokottól, ezért saját társadalmi teret és kvázi intézményi struktúrákat építenek ki, ami térbeli és strukturális elkülönülést, szegregációt, gettó-létet eredményezhet. E problémák és deficiitek megoldása, a beérkezők alkalmazkodásának és modernizációjának, végső soron integrációjának elősegítése társadalmi többletköltségekkel jár, amit a befogadó társadalmak nem szívesen vállalnak magukra, még akkor sem, ha az egyenleg másik oldalán jelentős hasznok mutatkoznak.

A következőkben a befogadó társadalmak bevándorlás-specifikus kockázatait mutatjuk be fő vonalakban, annak hangsúlyozásával, hogy a bevándorlás a bevándorlók számára is kockázatokat rejteget.

## **7.3. Politikai feszültségek és kockázatok**

A bevándorló, majd kisebbséggé szerveződő etnokulturális csoportok egyre izmosodó erőcsoportként idővel a korábban kialakult politikai erőviszonyok és intézményrendszer megváltozását igyekeznek kikényszeríteni a saját javukra, aminek az utóbbi száz esztendő

---

<sup>50</sup> Lásd példának okáért: *Haour-Knipe*, Mary Dr.: Migration und HIV/Aids in Europa. International Organization for Migration, Genf. [http://www.iom.int/en/PDF\\_Files/HivAids/hivAids\\_europe\\_ge.pdf](http://www.iom.int/en/PDF_Files/HivAids/hivAids_europe_ge.pdf)

történelméből kiemelt legjobb példája a színes népesség politikai tényezővé válása az Egyesült Államokban, ahol ma nem lehet választást nyerni a színes – és más etnikai, például lengyel, zsidó, spanyolajkú – választók támogatása nélkül. Az új politikai erőcsoportként fellépő kisebbségi pártok megjelenése egyfelől engedményekre kényszeríti a politikai oligarchia régebbi tagjait, másfelől a politikai színpad többszereplőssé válásával éleződnek a belső politikai érdekharok és elmélyül a pártok társadalmi bázisain keresztül a társadalom mélyrétegeibe hatoló politikai fragmentálódás, a politikai verseny vagy harc pedig – látszólagosan vagy valóságosan – etnikai jelleget ölthet.

Az etnokulturális közösségek első lépcsőben általában a helyi politikában lépnek fel kezdeményezéseikkel, igyekeznek artikulálni, érvényesíteni igényeiket, a későbbiekben azonban országos belpolitikai tényezővé válhatnak, és befolyásoló vagy akár döntő szerepet vihetnek a jelentős igazgatási döntések meghozatalában. Az etnokulturális csoportok és az őket körülvevő többségi társadalmak interakcióiban immanens lehetőségként rejlik benne az általában nagy tapasztalati és tudásbázison nyugvó, igen hosszú idő alatt rendkívül magas társadalmi költségekkel kialakított jogrendszer megbomlásnak lehetősége. Mind az idegen jogelemek beépülése, mind az idegen csoportokra vonatkozó különös jogelemek, mint amilyen a jogkorlátozás vagy többletjogok biztosítása, pozitív vagy negatív diszkrimináció, a jog olyanfajta differenciálódását jelentik, amelyben benne rejlik a jogegység megbomlásának lehetősége. A jog, – a polgári, büntető és különösen az igazgatási jog – koherenciájának megbomlása pedig a külön-jogok és privilégiumok korlátlan szaporodása előtt, végső soron egyfelől a polgári jogállam, másfelől, különösen a területi autonómiák kiharcolásával, a nemzetállam koncepciójának szétesése felé nyitja illetve nyitotta meg az utat.

Ugyanakkor a különös jogok, privilégiumok, kulturális és területi autonómiák jogegységet gyengítő kialakulásánál, amely csak hosszú távon és esetlegesen vezet el az állam széteséséig, sokkal nagyobb és közvetlen veszélyt jelenthet, ha bizonyos etnokulturális kisebbségi csoportok igényeik kielégítetlensége miatt belső felforgató, anarchista, szociál-forradalmi erők szövetségeseivé válhatnak, egyes intézményrendszerek felbomlására törekszenek.

Nemzetbiztonsági és külpolitikai tekintetben nem hagyható figyelmen kívül az a lehetőség sem, hogy valamely ország idegen etnikai csoportok, és rajtuk keresztül idegen politikai érdekek ütközésének terepévé válik, amit jól példáz a kurdok és törökök<sup>51</sup>, szerbek és albánok közötti folyamatos villongás Nyugat-Európa országaiban, valamint az e csoportok nemzeti törekvéseinek finanszírozására szolgáló szervezett bűnözői aktivitás.

Bizonyos körülmények között előfordul, hogy egyes kisebbségi csoportok maguk válnak az állam felbomlására, az államterület felszabdolására törekvő centrifugális erővé, illetve idegen hatalom képviselőjében vagy eszközeként, mintegy ötödik hadoszlopként, a befogadó állam ellen szerveződnek meg. Összességében az etnikai tényező a külpolitikai orientációt erősen befolyásoló és a külső befolyást, idegen hatalmi érdekek érvényesülését elősegítő tényező lehet.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ld. <http://krisen-und-konflikte.de/tuerkei/LAND.HTM>, <http://www.dialogkreis.de/dialog01.htm>, valamint *Skubsch*, Sabine: *Kurdische Migrantinnen und Migranten im Einwanderungsland Deutschland*. Ph.D. Diss. Univ. Essen. 2000.

<sup>52</sup> A témához a magyar történelmi írásbeliségből vesd össze: Jászi Oszkár: *A monarchia jövője: a dualizmus bukása és a Dunai Egyesült Államok*. Új Magyarország Rt. Budapest 1918. Uő.: *A Habsburg-monarchia felbomlása* Gondolat, Budapest, 1983. (Eredetileg: *The dissolution of the Habsburg Monarchy*. University of Chicago Press. Chicago – London 1961.)

#### 7.4. Biztonsági kockázatok

A biztonsági kockázatok nemzetbiztonság és közbiztonság elhatárolása mentén különíthetők el elméletileg, gyakorlatilag azonban – különösen a globalizált világ körülményei között – sokszor csak nehezen választhatóak szét.

A nemzetbiztonsági kockázatok között első helyen kell említenünk az érintett ország védelmi képességének gyengülését. Adott esetben egyes etnokulturális bevándorló/kisebbségi csoportok, miközben élvezik a többségi társadalom védelmét, ellátórendszereinek szolgáltatásait, esetleg nem alkalmasak, nem képesek, nemzetközi és nemzeti jogi korlátok miatt vagy társadalompolitikai megfontolásból illetve jelentős kockázati tényezők miatt nem alkalmazhatóak nemzetvédelmi célokra, vagy elutasítják a nemzetvédelmi tevékenységben való részvételt.

Szintén a nemzetbiztonsági kockázatokot gyarapítják azok a földalatti nacionalista kulturális és politikai mozgalmak, valamint fundamentalista vallásközösségi tevékenységek, amelyek céljaik elérése érdekében hajlamosak politikai erőszak, terrorista eszközök alkalmazására. Ezek a befogadó állam ellen etnikai és/vagy kulturális alapon megszerveződve a belháború illetve polgárháború veszélyét idézhetik fel, vagy – ahogy fentebb említettük – egy állam területét harmadik erők politikai és fegyveres küzdelmének terepévé tehetik.<sup>53</sup>

A közbiztonsági kockázatok a kibocsátó társadalmakban normakövetőnek, de a befogadó társadalmakban normaszegőnek minősülő cselekményekből, valamint az egyenlőtlen társadalmi esélyhelyzettel összefüggő normaszegő magatartásokból adódnak. Ennek megfelelően a normaszegések részben kulturális konfliktusként, részben esélypótló magatartásként magyarázhatóak. A kulturális konfliktusok elmélete lényegében két állítást fogalmaz meg a bevándorló etnikai csoportokban előforduló magas bűnözési mutatók magyarázataként. A bevándorlást követő szociális, gazdasági és kulturális bizonytalanság periódusában, majd a kulturális modernizáció és gyors vertikális és horizontális mobilizáció 1-2 generáció alatt lejátszódó folyamata során a bevándorló csoport tagjai a kétfajta civilizáció között elterülő szűk mezsgyére csúsznak. Saját, eredeti etnikai kultúrájuk, normarendszerük és társadalomszervezetük erodálódik, miközben az új helyzetükhöz való alkalmazkodásuk még befejezetlen, haladásuk a többséggel való azonosulás felé lassú. Átmenetileg instabil társadalmi státuszuk és orientációs mintáik identitászavarok és normaszegő viselkedés forrásává válnak egyfelől, másfelől más alulprivilegizált rétegekhez hasonlóan hiányos integrációjuk, szocializációjuk, alulképzettségük és alulfoglalkoztatottságuk következtében nem képesek kielégíteni növekvő igényeiket. Ezért sokuk törvénytelen eszközökkel igyekszik áthidalni a saját szegényes létmódja és a többségi társadalom átlagának viszonyai között húzódó szakadékot: birtokba venni a középosztály szimbolikus értékeit és anyagi javait.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> V.ö. pl. *Ulfkotte*, Udo: Der Krieg in unseren Städten. Wie radikale Islamisten Deutschland unterwandern. Eichborn, Frankfurt a. M. 2003.

<sup>54</sup> A kulturális konfliktusok mindmáig hatékony elméleti konstrukciója mind Marx, mind Max Weber és Georg Simmel szellemi hagyatékából levezethető. Részletes kidolgozására a 20. század 30-as éveiben került sor. Fejlődéséhez lásd: *Sellin*, Thorsten, Culture and Conflict in Crime Social Science Research Council, New York 1938. *Vold*, George: Theoretical Criminology Oxford University Press, New York. 1958. *Dahrendorf*, Ralf: Class and Class Conflict in Industrial Society. Stanford University Press, Stanford, CA. 1959. *Turk*, Austin: Criminality and Legal Order Rand McNally, Chicago 1969. *Liska*, Allen: Perspectives on Deviance, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987. Összefoglalóan: *Kimmel*, Paul R.: Culture and Conflict. In: The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice. Edited by Deutsch, Morton and Peter T. Coleman, Jossey-Bass

A tömeges bevándorlással gyakran együtt jár egyfelől illegális migrációs és emberkereskedelmi hálózatok, valamint új, kultúra-specifikus bűnözési formák és módszerek megjelenésével. Ezek igen széles skálán variálódhatnak, a kábítószeres használatán és kereskedelmén, újfajta erőszakos cselekményeken keresztül újfajta bűnszervezeti formákig. A bűnözés vagy annak egyes szegmensei etnikai színezetűvé válnak: egyfelől a bűnözői tevékenység szervezésének alapja az etnikai hovatartozás lesz, másfelől a térbeli illetve földrajzi elkülönülés, valamint a bűnszervezetek rivalizálása következtében a viktimizáció is etnikai jelleget ölt.

Az elkövetői oldalon mutatkozó legfontosabb kockázatok: a galéri bűnözés kialakulása, az erőszakos és vagyon elleni bűnözés területei, a lokális és nemzetközi szervezett bűnözésbe való bekapcsolódás, a korrupció növekedése, a magas cselekményi és elkövetői látencia, és a magas látencia ellenére is súlyos etnikai felül-reprezentáció a büntetőeljárásokban és büntetés-végrehajtási intézetekben. Ezt tapasztaljuk az USA-ban az afro-amerikaiak, latinajkuák, indián őslakosok, Ausztráliában az aborigin őslakosság, Franciaországban az észak-afrikai eredetű népesség esetében, és általában az egykori gyarmattartó államokba bevándorolt gyarmati népesség körében mindenütt.

Az áldozati oldalon optikailag és esetleg szerkezetileg is szétválnak az interetnikai (etnikumok közötti) és intraetnikai (etnikum belüli) cselekmények. A többségi társadalom számára a kisebbség egésze bűnöző, bűnözési félelmeket gerjesztő csoportként jelenik meg, ami következményként a többségi társadalom fokozódó elzárkózását, hovatovább a kisebbség kirekesztését eredményezi a hétköznapi társadalmi interakciókban való részvétel jelentős területein. A kisebbségek körében mutatkozó tömeges és a többségi társadalom normaszegéseitől jól elkülöníthető bűnözés a rendvédelem fokozott és fókuszált figyelmét váltja ki, a kisebbséggel szembeni szelektív észlelési mechanizmusokat hoz mozgásba. A vizsgálati, büntető és igazgatási eljárásokban egyfelől jól kidomborodnak a kisebbségeknek a kulturális különbözőségből eredő hátrányai a befogadó társadalomban, másfelől az említett okokból ezekhez újak társulnak. Így az oki és következményi hátrányok, az elsődleges és másodlagos diszkrimináció, a diszkriminálódás helyzeteinek egész láncolata jöhet létre közösségi szinten, ami erősen gátolja az integrációt.

Az, hogy az etnikai hovatartozás kettős értelemben is kriminológiai és kriminalisztikai relevanciát nyer, speciális bűnmegelőzési és áldozatvédelmi stratégiák kidolgozását követeli meg. Az egyes etnikumokkal kapcsolatos problémák által a többségi társadalomban kiváltott ellenszenv spontán vagy szervezett megnyilvánulásai lehetnek az idegenellenesség: gyűlöletbeszéd, gyűlöletcselekmények, rasszista propaganda vagy terror, illetve az ezek elhárítására vagy megbosszulására a kisebbség részéről érkező ellenreakció. Az idegenellenesség jellemző tünete a bevándorló / etnikai csoportok megbélyegzése, negatív tulajdonságokkal való felruházása. A hamis sztereotípiák, előítéletek, stigmatizációs mechanizmusok keletkezésének okait, működésük sajátosságait az úgynevezett labelling approach<sup>55</sup> (címkézés-elmélet vagy társadalmi reakció elmélete) kutatásirányzata tette

---

Publishers, San Francisco 2000. *Póczik* Szilveszter: Cigányok és idegenek. Társadalmi és kriminológiai tanulmányok. Felsőmagyarország kiadó. Miskolc 1999. 153. o.

<sup>55</sup> Az elmélet a társadalmi interakciók elméletének egyik leágazása, közvetlen előzményei: *Cooley*, Charles Horton. *Human Nature and the Social Order*. Schocken. New York: 1964 (1922); *Lemert*, Edwin *Social pathology: Systematic approaches to the study of sociopathic behavior*. McGraw-Hill. New York 1951. (Primary and Secondary Deviance). Rendszeres kifejtését lásd: *Becker*, Howard: *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. The Free Press. New York 1963. Az elmélet időközben szétvált egy mérsékelt és egy radikális

vizsgálat tárgyává. Az idegenellenes előítéletesség rasszista vagy etnocentrikus változatai az idegent, mint faji vagy etnikai jellegeinél fogva alsóbbrendűt különböztetik meg, ebből eredeztetik negatív tulajdonságait, egyebek között a bűnözésre való hajlamot. Az ezzel kapcsolatos mérések és statisztikai adatok mindig többszörös ellenőrzésre szorulnak, mivel a látható különbözőségeken nyugvó szelektív észlelés, a kisebbségek jogérvényesítéssel gyengesége, a bűnüldözésben és igazságszolgáltatásban érvényesülő esetleges elfogultság és részrehajlás, valamint az adatgyűjtő hatóságok és szervezetek beállítódásai torzító tényezőként jelentkezhetnek.

Végül meg kell jegyeznünk azt is, hogy a nemzet- és közbiztonság védelmére hivatott szervezetek bizonyos esetekben létező vagy nem létező, esetleg éppen az etnokulturális kisebbségekkel összefüggő biztonsági veszélyekre hivatkozva igyekeznek növelni hatalmukat, ellenőrzési lehetőségeiket az általános emberi és az állampolgári jogok rovására, ezért közvetve érdekeltnek lehetnek a megbélyegzési mechanizmusok fennmaradásában.

### **7.5. Gazdasági kockázatok**

A nemzeti források, tőkék és tőkejövedelmek aránytalan és súlyosan egyenlőtlen megoszlása a többségi és bevándorló, illetve kisebbségi csoportok között az utóbbiak hátrányainak növekedését eredményezhetik, a munkaerőpiacon és a foglalkoztatottság területén pedig egyensúlyi problémákat generálhatnak. Az alulképzett vagy esetleg éppen túlképzett munkaerő képében megjelenő etnokulturális kisebbség az egyik esetben nem képes potens, konkurencia-képes csoporttá válni a munkaerők piacán vagy – a másik esetben – tömeges jelenlétével, magas képzettségével és alacsony bérigényével túlzott versenyelőnybe kerülhet a hazai munkavállalókkal szemben. A munkavállalók képzettsége, szociális és kulturális jellegei befolyásolják, rontják, vagy javítják a vállalatok regionális és nemzetközi versenyképességét, illetve az adott nemzetgazdaság egészének versenyképességét. Tapasztalatok szerint a nagymértékben eltérő kultúrájú, integrációs nehézségekkel küzdő etnokulturális csoportok körében szürke, másodlagos és harmadlagos árú-, tőke-, és munkaerőpiacok keletkeznek, amelyek nagy tömegben cirkulálnak illegális, adózatlan javakat és jövedelmeket, miközben további vonzóerőt képeznek a szabályozatlan, részben illegális bevándorlás számára. A bevándorlók által a legális, féllegális és illegális piacokon megtermelt munka- és tőkejövedelmek jelentős része nem forog vissza a befogadó társadalom gazdasági körforgásába, hanem elhagyva az országot idegen piacokon hasznosul, ahogy ez a megélhetési rizikókat csökkentő családi migráció esetében látható. Nem feledhető el, hogy az etnokulturális csoportok igen könnyen instrumentalizálhatóak, például idegen gazdaságpolitikai érdekek hordozói lehetnek. (Emlékeztet az az államilag támogatott hitelprogram, amellyel az 1914 előtti Ó-Románia bankjai támogatták román birtokosok földvásárlásait Erdélyben részben az akkori magyarországi román népesség gyarapítása, részben a munkaerő-felesleg politikai hasznokkal járó kivándoroltatása érdekében).

---

irányzatra, utóbbi számára maga a normaszegő cselekmény kevésbé lényeges, inkább a „normaszegő jelleg” meghatározása mögötti hatalmi viszonyokra koncentrál. A két irányzat meghatározó európai képviselője a brémai Stephan *Quensel* (Sozialpsychologische Aspekte der Kriminologie: Handlung, Situation und Persönlichkeit. Enke Verlag Stuttgart. 1964) és a hamburgi Fritz *Sack*. A legújabb irodalomból lásd: *Cremer-Schäfer*, Helga – *Steinert*, Heinz: Straflust und Repression. Zur Kritik der populistischen Kriminologie. Westfälisches Dampfboot. Münster. 1998.; *Goffman*, Erving: Stigma: über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität. Suhrkamp Verlag. Frankfurt 2003.

## **7.6. Szociális veszélyek**

A legfőbb szociális jellegű kockázat a társadalom szociális egyensúlyának megbomlása, a bevándorló kisebbség leszakadása vagy aránytalan előnyökhöz jutása, amely részben a szociális gondoskodási és elosztási rendszerek teljesítőképességeinek határával vagy funkciózavaraival függhet össze: hiszen e rendszerek tapasztalatok szerint egyrészt nem érik el a rászoruló célcsoportokat, tehát alulteljesítenek, másszor pedig túlteljesítenek, vagyis a rászorultak csoportján kívül eső vagy éppen segítségre érdemtelen csoportokat is támogatnak. Az alulprivilegizált csoportok felszaporodása esetén a szociális gondoskodás és az elosztási rendszerek területén finanszírozási problémák léphetnek fel. A társadalom egyes csoportjai közötti aránytalan különbségek az érdekérvényesítési képességek területén, valamint ezzel összefüggésben az anyagi és szimbolikus javakhoz való hozzáférés területén a társadalom szétforgácsolódását, az előnyös és hátrányos helyzetűek éles szociális és térbeli elkülönülését, szegregációt, az integrációs és participációs folyamat zavarait, ennek nyomán kölcsönös reszsentimentek képződését, kiélezett érdekharcot, áttételesen politikai és biztonsági veszélyek fellépését eredményezheti.

## **7.7. Kulturális veszélyek**

A fentiekhez hasonló kockázatokat rejteget a kulturális javakhoz, különösen az oktatási és művelődési szolgáltatásokhoz való hozzáférés aránytalansága a befogadó társadalom és a bevándorló, illetve etnokulturális kisebbségi csoport tagjai között. A más etnikai és szellemi kultúrához tartozók adott esetben a befogadó társadalmi többség számára fennálló kulturális dominancia megszűnésének képzetét idézhetik fel. A társadalom történelmileg kialakult és stabilizálódott kulturális sajátosságainak, értékrendjeinek megváltoztatásával fenyegető csoportot a mindennapjaiban ezek mentén érték-motivált módon viselkedő többség rendszerint nagyobb kockázatként kezeli, mint a többség számára kevésbé látható és átlátható gazdasági kockázatokat. Annál is inkább, mivel a társadalmi különbözőség, a dominancia és alárendeltség viszonyrendszere ezeken keresztül folyamatosan és pregnánsan manifesztálódik. Jellemző példája ennek, hogy bizonyos – etnikai hovatartozástól függetlenül – létező életmódbeli és vallási kisebbségeknek több évszázados üldöztetéssel kellett szembenézniük, míg képesek voltak elismertetni akárcsak a létezéshez való jogukat, és legalább megtúrt helyzetbe küzdeni magukat. A társadalom kulturális szétforgácsolódása, multikulturális ösztársadalmi vagy regionális társadalmi képletek kialakulása a többség által értéknek tartott unikulturalizmus helyett, legalábbis a hozzászokás és megfelelő tolerancia kialakulásának periódusában, súlyos kulturális identitásproblémákhoz és konfliktusokhoz vezethet.

## **7.8. Demográfiai kockázatok**

A fentiektől távolról sem függetlenül a domináns társadalom ellenreakcióját válthatja ki, ha a bevándorló vagy kisebbségi etnikumban annak veszélyét véli felismerni, hogy az módosítja, vagy alapvetően megváltoztatja a társadalom jellegzetes – a többség szemében értéknek számító – rasszbeli, etnikai, nyelvi sajátosságait, ugyanis ezek, a kulturális sajátosságokhoz hasonlóan, a társadalmi státusz lényeges és demonstratív (hatalmi) elemei. A regionális kisebbségi zárványok szaporodása vagy növekedése, az általuk képviselt vagy rajtuk keresztül



kialakuló versenyhelyzet pedig e hatalmi szimbólumokat teszik viszonylagossá, megkérdőjelezhetővé.<sup>56</sup>

## 8. A befogadó társadalmak alkalmazkodási és megoldási mechanizmusai

A bevándorló és kisebbségi csoportokkal összefüggő kockázatok értékelése a fennálló valós versenyhelyzet és a társadalmi életviszonyok egészének megítélésbeli különbségeitől függően a befogadó társadalom különböző rétegeiben eltérő lehet. Általános érvénnyel abból indulhatunk ki, hogy az idegen etnikulturális csoportok által keltett szociális fenyegetettség-érzet a befogadó társadalom egyes csoportjaiban az utóbbiak társadalmi státuszának illetve konkurencia-helyzetének erőssége szerint nő vagy csökken. Ennek megfelelően a befogadó társadalmak alkalmazkodási mechanizmusai a döntéshelyzetben lévő politikai, társadalomszervező és igazgatási tényezők, valamint a mögöttük álló társadalmi bázisok érdekeitől és vélekedésétől függően elvileg igen széles skálán variálódhatnak. A kockázat- és konfliktuskezelési megoldások eszközzrendszerei részben a központi állami és lokális igazgatási intézményrendszeren keresztül, részben pedig a civil társadalom intézményein valamint látszólag vagy ténylegesen spontán megmozdulásain keresztül érvényesülnek.

Szintén általános érvényű tendencia szerint a megoldási és szabályozási minták a politikai berendezkedéstől függően divergálnak, a totalitárius, autoriter és etnosoviniszta berendezkedésű politikai rendszerek jellegüknél fogva történelmi távlatú, gyors, drasztikus, rendeleti jellegű, szélsőséges esetben „Endlösung típusú” megoldásokra törekszenek, ami egyes kisebbségi csoportokat akár fizikai létükben veszélyeztethet. A demokratikus jogállamok tendenciaszerűen inkább a konszenzusos integratív megoldásokat részesítik előnyben, ezek hosszú időbeli lefutása és bizonytalan eredményessége ellenére is. Ezekben jelentős szerepe jut a regulatívák mellett az esélykiegyenlítő intézkedéseknek, nehézség mutatkozik viszont a hosszú távú koncepciók kidolgozása és megvalósítása terén.

A 20. század második felében a történelmi tapasztalatok nyomán, nem utolsósorban éppen a bevándorlási és kisebbségi problémák kapcsán, jelentős fordulat ment végbe az állam és társadalom viszonyát meghatározó koncepciókban. Az unikulturális centralizált (mérsékelt autoriter) etnikai nemzetállam gondolatának helyébe a liberális és szociális állameszme házasságából született föderatív, regionális, szubszidiáris öngazgatási struktúrákra épülő multietnikai és multikulturális szolgáltató és esélykiegyenlítő, pluralista polgári (nemzet)állam koncepciója lépett,<sup>57</sup> amelyet Franciaországban „republikánusként” ismerünk.

A pozitív diszkrimináció – nem túl szerencsés – fogalmával leírt politika célja a társadalmi egyenlőtlenségek intézményes mechanizmusokkal történő kiegyenlítése a rászoruló faji, etnikai, nemi és életmódbeli kisebbségeknek nyújtott gazdasági, szociális és más kompenzációk segítségével. Ezzel támogatja – bizonyos szempontból jutalmazza – azokat, akik nem vagy az átlagosnál kisebb mértékben képesek viselni a közterheket, nem engedi őket teljesen esélytelenné válni, így a szociális biztonságot szolgálja. A rendszer elemei országonként különbözőek: hátrányos helyzetű körzetekben kialakított, a pozitív diszkrimináció elvén nyugvó iskolák, adómentes munkahelyteremtő programok, könnyített

<sup>56</sup> Például az USA-be bevándoroltakkal és kisebbségekkel kapcsolatos kockázatokról, konfliktusokról és megoldásokról átfogó kép nyerhető a <http://usa.usembassy.de/gesellschaft.htm> címen.

<sup>57</sup> Takács Péter et. al (szerk.): Államtan. Az állam általános elmélete. I-II. kötet. Kézirat 2005. Különösen V. rész. XIX. B. fejezet. Egresi Katalin: A szociális jóléti állam. [www.ajk.elte.hu](http://www.ajk.elte.hu)

feltételekkel kiadott felsőfokú végzettségek. Mindez azonban szerkezetileg és következményeikben is igen ellentmondásos.<sup>58</sup> A társadalom ugyanis két ellenérdekelt részre bomlik: támogatottakra és nem támogatottakra, önmagukat fönntartani képesekre és a segélyből élőkre. A kettősmérce nem csak a támogatásból kirekesztettek nézve diszkriminatív, hanem a munkaerő-piacra is hátrányos, mivel kétsésséges intézményrendszert teremt. Statisztikailag érvényesülnek ugyan az igazságos arányok a rendszer által lefedett területeken, különösen az oktatásban, de az egyéni sorsokban inkább negatívumokként jelentkeznek. A pozitív diszkrimináció célcsoportjaiban akadnak számosan, akik visszaélve a lehetőségekkel hatalomra és kiváltságokra igyekeznek szert tenni. Egyes kritikák szerint az USA-ban folyó pozitív diszkrimináció az egykori faji törvénykezés megfordítása. A francia jogrend tilt minden megkülönböztetést a polgárok között, elutasítja az etnikai vallási, etnikai, kulturális identitáshoz fűződő kollektív jogok lehetőségét, miközben a nők számára kvótát ír elő egyes passzív választójogi helyzetekben. A franciák folyamatos dilemmája az, maradjanak-e a társadalmi réteg- és csoportjogokra épülő hagyományos köztársasági jogegyenlősítő gyakorlatnál, vagy tegyenek-e engedményeket a multikulturalizmus etnikai közösségeket elfogadó amerikai mintájának. Az ellentmondások az egyes csoportok megnevezésében, valamint az etnokulturális kisebbségek statisztikai regisztrációval kapcsolatos álláspontokban is jelen vannak. A pozitív diszkriminációval szemben megfogalmazott legsúlyosabb, empirikusan is alátámasztott kritika szerint a rendszer nem a rászorulókat támogatja, hanem a hátrányos helyzetűnek minősített csoportok elitjeit privilegizálja, akik amúgy is hozzáférnének az előnyökhöz, így kétszeresen élvezik azokat, miközben még hátrányosabb helyzetbe hozza a nem kedvezményezett csoportok hátrányos helyzetű tagjait, és növeli a társadalmi feszültségeket.<sup>59</sup>

## 9. Bevándorló etnokulturális csoportok alkalmazkodásának mintázata

Az Egyesült Államokban a bevándorlók alkalmazkodási mintáinak majdnem mindegyikére találunk példát. Elvileg külön csoportként tárgyalhatnánk a fejlett társadalmak által a második és harmadik világból toborzott, rendszerint különlegesen és magasan képzett szakembereket körét, akik úgynevezett „zöldkártyásként” speciális feladatokat látnak el egyes igen magas társadalmi presztízst kínáló és a hazai képzés által lefedetlen munkaerő-piaci szegmensekben, amilyenek az informatika, a legmodernebb ipari technológiák, technikai és technológiai innovációs területek. Ma mintegy 1-1,5 millió magasan képzett vendégmunkás dolgozik az OECD országokban. E transznacionális elitmigráció létszáma viszonylag alacsony, másrészt önmagában nem képez etnokulturális csoportot, beállítódásai erősen kozmopoliták, illetve ha mégis tartozik valamelyik etnokulturális csoporthoz, annak szaturált elitcsoportjaiban talál azonnal helyet magának. Ezért kevésbé szükséges egy rizikó-tényezőket tárgyaló munkában külön foglalkozni velük. Mégis említést érdemel, hogy jövedelmeik és tőke-megtakarításaik jelentős része nem a befogadó, hanem a kibocsátó területen hasznosul, ami ebben az esetben a létrehozott érték figyelembevételével nem kockáztatnak, hanem globális haszonnak fogható fel, amit szaporít az alulfejlett világ felé visszacsorgó tudástranszfer is.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> V ö. Les politiques de discrimination positive. [Dossier] Problemes politiques et sociaux, 1999. 822. no. 3–72. p. Magyarul: A pozitív diszkrimináció változatai. Kisebbségkutatás. 1999. 4. szám. Szemle. [http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatás/kk\\_1999\\_04/cikk.php?id=154](http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatás/kk_1999_04/cikk.php?id=154)

<sup>59</sup> Sowell, Thomas: Affirmative Action Around the World: An Empirical Study. Yale University Press 2004.

<sup>60</sup> Hunger, Uwe: Vom Brain-Drain zum Brain-Gain. Migration, Netzerkbildung und sozio-ökonomische Entwicklung: das Beispiel der indischen Software-Migranten. IMIS-Beiträge Heft 16/2000. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. S. 7-22.

### **a) Sikeres integráció, asszimiláció**

A modernizációban, az új társadalmi körülményekhez való alkalmazkodásban és végül az *integráció területén sikeresnek* bizonyuló etnokulturális bevándorló és kisebbségi csoportokra általánosan jellemző, hogy tagjaik tudatosan törekednek a befogadó társadalom mintáinak elfogadására, igyekeznek felzárkózni, beilleszkedni a legális struktúrákba, megszerezni azokat a képességeket, amelyek mihamarabb lehetővé teszik a többség anyagi és szimbolikus javainak elsajátítását, valamint a befogadást elősegítő kommunikációs mechanizmusok kialakítását. Az euroatlanti migrációs rendszer tapasztalatai szerint az USA-ban a bevándorlók integrációja, amelynek végén a bizonyos kulturális különösségeket ideig-óráig megőrző részleges vagy teljes asszimiláció állt, a harmadik generációra befejeződött. A szóban forgó bevándorlási trend résztvevői maguk is fejlett, erősen differenciált, az ipari és általában a gazdasági fejlettség viszonylag magas fokán álló társadalmakból érkeztek a 19. és 20. században egy olyan befogadói környezetbe, amelynek társadalmi struktúrái még nem merevedtek meg, sőt igen képlékeny állapotban voltak. Így a bevándorlók ezeket sok tekintetben nem készen kapták, hanem saját képükre alakíthatták, maguk voltak a társadalmi innováció motorjai, ezért is ment az amerikai bevándorlás klasszikus korában viszonylag gyorsan az Európáinál nagyobb szabadságot kínáló struktúrákba való beilleszkedés, az értékminták átvétele, a pénztőke és más társadalmi tőkék felhalmozása, új munkaerő-piaci szegmensek kialakítása illetve meghódítása különösen a mai WASP – fehér, angolszász, protestáns – középosztály elődei számára. A korlátlan gazdasági növekedés és telítetlen munkaerőpiac sokáig viszonylag széles integrációs felületet és gyors társadalmi mobilitást kínált – egyebek között a hadsereg, rendvédelem, a sport és szórakoztató ipar területén – még a később jövő csoportoknak is.

### **b) Transzformáció, átmeneti megrekedés, negatív modernitás**

A modernizációban és integrációban kevésbé sikeres vagy éppen a modernitás feltételrendszeréhez való alkalmazkodás időszakát élő etnokulturális kisebbségek körében, – így volt ez például az amerikai fehér bevándorlók második generációiban -, rendszerint halmozottan mutatkoztak a *modernizáció negatív* kísérőjelenségei. A nem teljes, hanem egyelőre féloldalas modernizáció, a modernitásban szükséges készségek csupán részleges birtoklása a kevésbé sikereseket a *modernitás által létrehozott illegális struktúrákba*, nem utolsósorban a többé-kevésbé szervezett bűnözői világba való beilleszkedés felé tereli. A negatív modernitás útjára lépés esetében fennáll a veszély, hogy az adott periférikus helyzet és ahhoz illeszkedő magatartásforma több nemzedékre meghatározóvá válik, másrészt azonban a modernitás illegális, negatív struktúrái felől vezetnek utak a sikeres és teljes integráció irányába is.

### **c) Diszkrimináció, szegregáció, ellentársadalom**

Ez az altípus leginkább a nagy létszámú afroamerikai népesség példáján demonstrálható, amelynek az évszázados mezőgazdasági rabszolgalétet követően egyfelől további jogi és társadalmi diszkriminációval, másfelől nagyszabású modernizációs kihívásokkal és transzformációs szükséglettel kellett szembenéznie. Az amerikai Dél egykor rabszolgatartó államaiban a nagyüzemi ültetvényes gazdálkodás átalakulása, élőlétszám-igényének csökkenése valamint az Észak iparában és infrastruktúrális beruházásainál képzetlen élőlétszám-erő iránt mutatkozó kereslet és a nagyvárosi élet szívéhatása jelentős tömegeket vonzott az urbánus-ipari központok felé. A munkaerő-piacon időközben, a 19. század végétől

a 20. század közepéig lezajlott nagyszabású struktúraváltás azonban hamarosan feleslegessé tette ezt a szakképzetlen, a kor színvonalához mérten alulkultúrált terjedelmes munkaerőtömeget, amelyet a megfelelő készségek hiánya, a befogadó társadalom elzárkózása mind szociális, mind térbeli értelemben ki- illetve berekesztett a nagyvárosok egykori peremterületein kialakult gettókba. Ezekben koncentráltan jelentkezik a modernizáció összes negatív kísérőjelensége, miközben hiányoznak, vagy aránytalanul csekély mértékben vannak jelen pozitívumai. Az így kialakult mélyszegénység viszonyai között a többségi társadalom által uralt környezetben egy fajilag, kvázi etnikailag, kulturálisan és vallásilag elkülönült és elhatárolt, gazdaságilag és szociálisan belsőleg strukturált és differenciált zárványtársadalom kialakulása zajlott le, amely szembefordult a többségi társadalommal. Egyfelől önmagát *külsőként* definiálva ellentársadalomként viselkedik. A többségi társadalmat elutasítja, a vele való kommunikációt megszakítja, vagy redukálja, saját független intézményrendszer kialakítására, izolációra, tudatos szubkultúra-építésre törekszik, és az őt körülvevő társadalom ellenségeinek szövetségeseiként definiálja önmagát. Másfelől viszont *belső*, esélyegyenlőségért folytatott harcot vívó polgárjogi reformerőnek mutatja magát. A kétfajta magatartás természetesen a szociális rétegződésnek megfelelően váltakozik, olykor összefonódik, másszor szétválik. A polgárjogi harc eredményeképpen az USA egészében megszűnt a faji diszkrimináció, helyét esélykiegyenlítő szociál- és intézménypolitikai politikai vette át, amely a foglalkoztatásban, a felsőoktatásra és a közügyekben kvóta-előírásokat tartalmaz a hátrányos helyzetű csoportok tagjai számára. Ennek ellenére számolni kell azzal, hogy az afroamerikai lakosság eredményes integrációja még több nemzedéknyi időre elhúzódik. A strukturális szociológiai hasonlóságok miatt hasonló fejlődés mutatkozik az USA latin-amerikai bevándorlói körében is.

#### **d) Fejlett munkakultúrájú zárt etnokulturális kisebbségek modern környezetben**

Valódi különlegességet képeznek a külföldön *letelepedett japán, kínai, koreai és vietnámi közösségek*. Ezek, bár alkalmasint igen szegények lehetnek, rendkívül fejlett, ám számos modernitás előtti elemet tartalmazó gazdasági, társadalmi és kulturális viszonyok közül érkeznek, e hozott szabályrendszerek mélyen befolyásolják a bevándorlók mindennapi, gazdasági és szakmai tevékenységüket. Miközben időlegesen rendkívül szerény körülményekkel és alacsony jövedelemmel is beérik, rendkívül innovatívak, és aktívan reagálnak a változásokra, igény szintjüket képesek a pillanatnyi körülményekhez hozzáigazítani, és az ezzel kapcsolatos döntések – más közösségektől eltérően – nem vezetnek körükben lumpenizálódáshoz. Zárt, belsőleg erősen strukturált, hierarchizált és szolidáris közösségekről van szó, amelyek mereven ragaszkodnak család- és közösségorientált életmódjukhoz, hagyományos kultúrájukhoz és értékrendjükhöz. Ennek megfelelően térben elkülönülő, rasszjegyekkel, kulturális kódokkal és belső tilalmakkal körbezárt külön társadalmat teremtenek, amelyek nagy vonalakban leképezik a kibocsátó terület társadalmi viszonyait.

Bár hatékonyan lefedik a munkamegosztásban és iskolázásban való részvétellel megnyíló integrációs felületeket, integrációjuk mégis igen felületes. Gazdaságuk és munkaerőpiacuk is igen belterjes: miközben a befogadó társadalom számára szolgáltatásokat kínálnak, a voltaképpeni gazdálkodás, beleértve a családi gazdálkodási egységtől a nagybanki funkciókig terjedő ökonómiai rendszert, befelé folyik. Rendelkeznek saját pénzkölcsönzési, biztosítási, áruhitelzési rendszerekkel. Mivel zárt közösséget alkotnak, nem asszimilálódnak, önkéntes gettólétüknek köszönhetően a befogadó társadalommal csak csekély kultúracsere folytatnak, ennek megfelelően hiányoznak vagy gyengék a kulturális interferenciák, a

kulturális és normakonfliktusok. Miután a többségi társadalom felé irányuló kommunikációjuk korlátozott, a befogadó társadalom nem ismeri e bel-társadalmak mechanizmusait és folyamatait. Például a bűnüldözés nem szerez tudomást a közösségen belüli bűnelkövetésről sem egyediekben, sem mennyiségi tekintetben. A közösség ugyanis saját igazságszolgáltatási és konfliktuskezelési rendszerekkel is rendelkezik, amelyek kívülről tekinthetőek ugyan informálisnak, de ezek kompetenciáját, joghatóságát, döntéseik érvényességét és szankcióik hatékonyságát a közösségen belül nem szokás kétségbe vonni. A befogadó társadalomban normaszegőnek minősülő magatartásformák, – kábítószer-élvezet, védelmi pénzek, baksis, korrupció – e délkelet-ázsiai közösségek szemében a társadalmi és közösségi élet ugyanolyan természetes velejárói lehetnek, mint a befogadó társadalomban az adók, illetékek, borralalók. A kifelé érvényesített kommunikációs tabukat az is indokolja, hogy a közösségnek létfontosságú érdeke fűződik a makulátlanság látszatának őrzéséhez, ezért akadályozza a negatív jelenségek nyilvánosságra kerülését. Ezért látenciában tartja a közösség körében jelentkező bűnözést is, amely kifelé csak ritkán, egy-egy főbenjáró cselekmény képében mutatkozik meg.

A fejlett munkakultúra és pénzgazdálkodás következtében ezek a közösségek rendkívül gyorsan rendkívüli tőkét halmoznak fel, amelyeket részben a közösségen belül, részben a befogadó társadalom pénzvilágában, részben eredeti hazájukban ruháznak be. E közösségek csak több generációnyi idő alatt, akkor is csak igen lassan indulnak bomlásnak, az utóbbi évtizedekben különösen az USA-ban figyelhető meg, hogy egyre több fiatal válik ki belőlük és törekszik a befogadó társadalomba való integrációra. Ezért a kvázi kulturális konfliktusok inkább belső nemzedéki konfliktusok formájában vannak jelen.<sup>61</sup> Ma mintegy 35 millió kínai él a világszerte diaszpórában.<sup>62</sup> Az alcímben említett etnikai csoportok etnikai kultúrájuk és a kibocsátó területük modernizáltságának különbségeitől függően bizonyos hasonlóságaik ellenére jelentős különbségeket mutatnak fel.

**Külföldön letelepedett kínai népesség (1998)**

Terület	%	Népességszám
Ázsia	80	17 070 000
Amerika	11,63	5 020 000
Európa	2,3	945 000
Óceánia	1,28	564 000
Afrika	0,3	126 000
<b>Összesen</b>	<b>100</b>	<b>33 720 000</b>

#### ***e) Megrekedés egy premodern, periférikus helyzetben***

Szintén különlegesnek tekinthetőek a különösen a kelet-európai régióban jelentős számban jelen lévő roma kisebbség egyes problematikus peremcsoportjai. Ezek hosszú időre megrekedtek egy igen korai fejlettségi szinten, amely már az érett középkor viszonyai között is súlyosan elmaradottnak számított. Bár a romákkal szemben sokáig nem érvényesült kirekesztés vagy korlátozás, említett csoportjaik a fejlettebb munkamegosztáson nyugvó gazdálkodási rendszerekbe peripatetikus, kóborló (ez nem nomádot jelent), a természeti és

<sup>61</sup> Charney, Michael – Yeoh, Brenda – Tong C. K. (Eds.): Chinese Migrants Abroad: Cultural, Educational and Social Dimensions of the Chinese Diaspora. World Scientific and Singapore University Press. Singapore 2003.

<sup>62</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%9Cberseechinesen>

társadalmi környezetet kizsákmányoló megélhetési kultúrájuk miatt nem tudtak beilleszkedni. Csak a társadalom térbeli és szociális perifériáin sikerült időlegesen megtűrtté válniuk, hagyományossá vált etnikai szegénységek kultúrájuk keretében tovább létezniük. Ez az indiai szubkontinens felől érkező, nemzetségi alapon szervezett népesség a 14-15. században vándorolt be Kis-Ázsia és a Balkán útba ejtésével Kelet-Európába. Ez a bevándorlási folyamat a 18. században a délről és keletről jövő immigráció egy második irányból is bővült, ugyanis a nyugat-európai üldöztetések elől menekülő romák (a korábbi századok vándorlásirányához képest visszafelé) Kelet-Közép-Európa irányába mozdultak el. A 19. században pedig a regionális fellendülés és a kedvezőbb életfeltételek vonzásában újabb roma csoportok érkeztek kelet felől főként a mai Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Nyugat-Ausztria, Magyarország, és Nyugat-Románia területeire.

Növekvő népességszámuk, periférikus helyzetük és az azzal összefüggő közbiztonsági veszélyek a 18. század végétől részben korlátozó, részben kényszerintegrációs intézkedéseket váltottak ki, ezek azonban a folyamatos bevándorlás miatt nem hoztak látványos sikereket, csupán lassú, felületes alkalmazkodást. Ennek eredményeként a 19. század végére a romák – Magyarországon a 1893. évi népszámlálás főként Erdélyben és Baranya, Heves, Szabolcs, Hajdú, Bihar, Borsod megyékben 300.000 cigányt talált – döntő többsége, mintegy 90 %-a letelepedetté vált. A kényszerintegrációs intézkedések második hulláma Kelet-Európában a 20. századi második felében, Magyarországon 1961-ben indult meg. Ez a roma népesség legszegényebb rétegeit is bevonta a szociális ellátásba, iskoláztatásba, egészségügyi ellátásba, munkaerőpiacra, a munkaképes korú képzetlen roma férfinépesség döntő hányadát beillesztette az extenzív nagyipari és mezőgazdálkodásba, miközben segítő és ellenőrző hálózatot építet köréjük.

Ennek az autoriter-paternalista integrációs és modernizációs kísérletnek az eredményeit tönkretették a 20. század végén lezajlott társadalmi átalakulások. Ezek egyik oldalon demokratikus politikai képviselőket biztosítottak a kisebbség vezető csoportjainak,<sup>63</sup> másfelől azonban feleslegessé tették a képzetlen és alacsony képzettségű munkaerőt. Ezzel a roma népesség nagy részét a hosszantartó munkanélküliség helyzetében, másik részét a szürke gazdaságba szorították. Ez a fejlődés visszavonta az integráció eredményeit, és a romák tömegeit visszanyomta a halmozottan hátrányos helyzetű etnikai és szociális peremcsoport helyzetébe, ez pedig súlyosan megterheli mind a szociális ellátás, mind az esélykiegyenlítés rendszereit. Ennek megfelelően a roma kisebbség körében tapasztalható szegregáció, diszkrimináció, deviancia, bűnözés, bűnözési látencia, áldozattá válás, rendőri figyelem és számos más kriminológiailag releváns mozzanat továbbra is a közfigyelem és a társadalomkutatás érdeklődésének középpontjában áll.<sup>64</sup> Miközben a romák körében „élőben” figyelhetjük meg szub- és ellenkultúrák, valamint újfajta integrációs stratégiák kialakulását, a befogadó társadalom az elutasítás és újfajta befogadási elképzelések (sic!) között ingadozik.

---

<sup>63</sup> Magyarországon a kisebbségi törvénnyel (1993. évi LXXVII. törvény, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól). 2005. évi CXIV. Törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

<sup>64</sup> Részletesen lásd: Póczik Szilveszter: Cigány integrációs problémák. Kölcsey Intézet. Budapest 2003. Uő.: Cigányok és idegenek. Felsőmagyarország Kiadó. Miskolc. 1999. Uő.: Cigányok Európában – Cigányok Magyarországon. 700 év a társadalom peremén. Európai Tükör. IX. éf. 9. szám, 2004. december, pp. 53-68.

## 10. Modern rendészet a bevándorlók körében

A rendészeti munka hatékonysága iránti igény, a kizárólag represszív bűnüldözés és büntető igazságszolgáltatás válsága, valamint az a felismerés, hogy a 21. századi bűnözés oroszlánrésze a leszakadó rétegek kriminalitásából adódik, felvetette a kriminalitás mögötti problémák szociológiai és közhatalmi megközelítésének összekapcsolását, ahogy ez a magyar nemzeti bűnmegelőzési stratégiában is megmutatkozik.<sup>65</sup> Ezzel a kriminológia kilépett elméleti tudomány helyzetéből és alkalmazott tudománnyá vált, amely tudományos felismerésekre és hétköznapi tapasztalatokra támaszkodva arra a következtetésre jutott, hogy a rendészetet lokális, közösségorientált módon kell újragondolni, átszervezni. A bűnözési félelmek és aggodalmak jelentősen rontják a polgárok életminőségét, összegződik és aggregálódik bennük a valós és áttételes – a közvetlen szociális környezet által közvetített – sértetté válás, a lakókörnyezet lepusztulásával, társadalmi rendjének megingásával kapcsolatos aggodalom, a tömegtájékoztatók által gerjesztett morális pánik, valamint a társadalom általános rendjének széttűlésével kapcsolatos aggodalom, kiszolgáltatottság-érzés.<sup>66</sup> Ez szélsőséges esetben destruktív aktivitást, idegenellenességet, agressziót, bűnbakképzést, lincselő hangulatot eredményezhet: a bűnözés akár etnikumközi feszültséggé transzformálódhat. Különösen akkor, ha a (büntető)politika eredménytelensége frusztrálja a bűnüldözés és igazságszolgáltatás dolgozóit, hiszen miközben egyfelől szigorúan, de eredménytelenül bünteti a – szükségszerűen visszaeső – hátrányos és kisebbségi helyzetben lévőket, másfelől a többségi társadalomtól, leginkább annak alsó rétegeitől belátást, megértést és türelmet kér: „a megkárosított szegényektől toleranciát vár a náluk még szegényebbekkel szemben”.<sup>67</sup> A *közösségi rendészet* és bűnmegelőzés új koncepciója szerint ez a problémahalmaz lokális, szubszidiáris módon kezelhető a legeredményesebben.

Az USA-ban a 60-as években igény mutatkozott a rendészeti és bűnmegelőzési munka közösség-orientálttá tételére, mivel a közrendvédelem képtelen volt gátat szabni a nem kis részben etnikai illetve faji kisebbségekhez tartozók bűnözésének, a társadalmi feszültségek helyenként polgárháború-veszélyes helyzeteket produkáltak. A *közösségi rendészet* koncepciója összevonta a *megelőző*, a *megtorló* és a proaktív társadalmi *konfliktuskezelő*, életviszonyok javítását célzó társadalmi szerepeket, és kölcsönösségen nyugvó partneri együttműködést kínált fel a lakóhelyükön élő polgárok közösségének annak érdekében, hogy „a biztonság az adott település együttműködő partnereinek közös terméke” legyen.<sup>68</sup> A polgárok bevonása a rendészeti munkába és ellenőrzési, számonkérési funkciókkal való felruházása egyúttal a rendőrség átláthatóvá és demokratikusabbá tételét is megkövetelte (civil kontroll).

A rendészet konfliktuskezelő szociális funkcióként való értelmezése azt is jelentette, hogy a közösségi rendőrségnek alkalmassá kell válnia a kisebbségekkel összefüggő közbiztonsági

---

<sup>65</sup> Finszter Géza: A társadalomtudományi kutatások szerepe a bűnmegelőzésben a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának tükrében. In: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Társadalmi összefogással a lakásmaffia ellen. Tanulmányok, dokumentumok 2002 – 2006. BMK Budapest, 2006. Kiadás alatt.

<sup>66</sup> Korinek László: Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995

<sup>67</sup> Korinek László: Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. Jogtudományi Közlöny. 2006. 7-8. szám. 247-267. o.

<sup>68</sup> Friedmann, Robert R.: Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. St. Martin's Press, New York 1992, uő.: Közrendészet: néhány elméleti és gyakorlati megfontolás. Belügyi Szemle, 1996. 6. szám, 114–123 o. Katona Géza: A társadalom részvétele a bűnmegelőzésben (community policing). Belügyi Szemle, 1995. 7-8. szám, 45–53. o. Dölling, Dieter – Feltes, Thomas (Hg.): Community Policing. Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Felix Verlag, Holzkirchen 1993.

kérdések kezelésére is, hiszen a bűnözési félelem sokhelyütt a kisebbségektől, azok bűnözésétől való félelmet, más oldalról viszont a kisebbségekhez tartozók rendőri diszkriminációját jelentette, ahogy erre a rendőri attitűdvizsgálatok rámutattak. A rendészet közösségi felfogásából közvetlenül adódott a kisebbségek közösségeként való definiálása és a közösség biztonságpolitikai kommunikációba és diskurzusba való bevonása, valamint ama igényének jogosként való elismerése, hogy a rendőrség küszöbölje ki munkájából az előítéletességet, legyen tekintettel a kisebbség bizonyos kulturális sajátosságaira. Mindez további lendületet adott mind a kisebbségek előítéletes észlelésére és előítélet-mentes észlelésének lehetőségeire irányuló kutatásnak, mind a kutatási eredmények gyakorlati alkalmazásának, ami egyebek között interkulturális kommunikációt, tréningeket, attitűd-korrekciót, a bűnüldözésben kisebbségek alkalmazását jelentette.

A modern közösségi rendészet szükségképpen rendszerezetten gyűjtött és tudományosan feldolgozott társadalmi adatokra és ismeretekre támaszkodó probléma-orientált rendészet, amely elvileg komplex módon képes reagálni a társadalmi jelenségekre és igényekre. Ez az elvárás tükröződött vissza az úgynevezett „nulla tolerancia” koncepciójában. A koncepció azonban a közösségi rendészet konszenzuskereső alapeszméjével ellentétben kifejezetten hátrányosnak mutatkozott a kisebbségekre nézve. A „zero tolerance” szellemében eljáró rendőr ugyanis fokozott figyelmet fordít a kiscselekményeket elkövető hajléktalanokra, szegényekre, munkanélküliekre, akik igen nagy részben kisebbségekhez tartoznak, miközben a nagyszúlyú cselekmények elkövetői látókörén kívül maradnak. Így a „nyomorultak elleni hadviselés” ismét csak a kisebbségek kriminalizálását és az interetnikus feszültségeket erősítette.

Mindezt figyelembe véve távolról sem állítható, hogy a közösségi rendészet új modelljei megkérdőjelezhetetlenek vagy vitathatatlanul hatékonyak volnának, de okkal feltehető, hogy a bűnözés társadalmi ellenőrzésében a represszió és prevenció optimális arányú szimultán alkalmazása eredményt hozhat, a kommunális háttér javíthatja a rendőri motiváltságot, a lakóhelyek rendje közérzetet és közbiztonságot javító preventív tényező lehet.

A 90-es évek közepétől Magyarországon is elindultak ilyen kezdeményezések, a rendőri felső-vezetés a közösségi rendőrség irányába igyekezett elmozdulni, kutatók is támogatták kezdeményezéseiket.<sup>69</sup> A rendőrség elleni panaszok független kivizsgálásának fontosságára hívta fel a figyelmet egy 1996-1997-ben lefolytatott nemzetközi kutatás<sup>70</sup>, egy másik, a BM által is támogatott kutatás pedig a romák és a rendőrség viszonyában mutatott rá a rendőri előítéletesség problémájára.<sup>71</sup> Hasonló irányban vizsgálódott több civil szervezet és 2003-2005 között a Magyar Helsinki Bizottság is, de nem jutottak értékelhető eredményre. Az erős társadalmi és rendőri előítéletességet kimutató kutatásokat éppolyan fenntartással kell fogadnunk, mint az intézmények előítélet-mentességét bizonygató kijelentéseket, mivel ezek gyakran tarthatatlan módszertani alapokon nyugszanak, politikai célokat szolgálnak vagy

---

<sup>69</sup> Friedmann, Robert R.: Közrendészet: néhány elméleti és gyakorlati megfontolás. *Belügyi Szemle*, 1996. 6. szám, 114–123 o. 122. és köv. o. Bólyai János: Társadalmi részvétel a rendfenntartásban – közösségi rendőrség. Kandidátusi értekezés. Kézirat. Budapest 1994.

<sup>70</sup> Benke M. – Búzás P. – Finszter G. – Mawby, R. C. – Szikinger I. – Wright, A.: A magyar rendőrség civil kontrollja: jelentés és javaslatok. Centre for Public Services Management and Research, Staffordshire University Business School, Stafford 1997.

<sup>71</sup> Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária: Szertelen módszerek – A megkülönböztetés-mentes viselkedés lehetőségei és akadályai. In: Csányi Klára (szerk.): Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához. COLPI, Budapest, 1997. 130–172. o.



egyenesen nyomásgyakorló csoportok megbízásából előre gyártott következtetésekhez gyűjtenek adatokat.<sup>72</sup>

Saját kutatásaim arra engednek következtetni, hogy az általánosan problematikusnak tekintett kisebbségek és a többségi társadalom viszonya *nem általában* konfliktusos, sőt az azonos lakóhelyen élők között inkább szolidaritás mutatható ki, az általános társadalmi és lakóhelyi problémákat is szociális rétegzettségétől függően – alapvetően – hasonlóan ítélik meg. A kutatások gyakran nem számolnak a kisebbség belső szociális differenciáltságával, jóllehet kimutatható, hogy a hátrányos megkülönböztetés észlelése a kisebbségek körében ugyanolyan diffúz érzélem-együttes, mint amilyen adott esetben a többségi társadalomhoz tartozók körében a bűnözéstől való félelem, és az anyagi feltételek romlásának arányában növekszik. A 2003. évi országos áldozati lekérdezés cigány válaszadói mintájának közel 4/5-e esetében kimutatható volt, hogy az anyagi viszonyokkal való *elégedetlenség* összegződött sérelmi helyzetként, míg az *elégedettek* csupán fél százaléka panaszkodott diszkriminatív bánásmód miatt.<sup>73</sup>

## 11. A multikulturális társadalom koncepciójának válsága

A *multikulturális társadalom* fogalma eredetileg a kulturális sokféleséget, a hagyományait és identitásukat őrző különböző etnikumú és kultúrájú csoportok kooperatív egymás mellett élését elfogadó társadalmak leírására szolgált. Idővel azonban normatív (előíró) fogalommá vált, amely a modern társadalmat etnikailag szükségképpen heterogénként mutatta be, és a kisebbségek kezelésének lényegében egységes szociális módszertanát írta elő. A multikulturális társadalom eszméjének képviselői a kultúrák egyenértékűségének jegyében elvetették a nemzeti kultúrát, illetve bármilyen kulturális előjog gondolatát, azt követelve, hogy az állam a politikai pluralizmus mellé garantálja az – életmódbeli kisebbségekre is kiterjedő – kulturális pluralizmust és a kisebbségek kollektív jogait. Úgy gondolták, hogy a nemzeti kultúra csupán az egyenlőtlenségek fenntartását szolgáló ideológiai konstrukció, a bevándoroltak problémái ezért nem kulturális problémák, hanem az egyenlőtlenség következményei, amelyekért – következésképp – a többségi társadalom a felelős. A többség privilégiumainak ellenében a befogadó társadalmak etnikai tudatát gyengítendőnek, a bevándoroltak „másságát” támogatandónak minősítették.

A multikulturalizmus ideológiája az ezredfordulót megelőző három évtizedben a liberális demokráciák uralkodó eszmeáramlata volt. Ennek következtében a befogadó társadalmak toleránsabbá váltak, kiszélesedtek az identitásörzés és identitásválasztás lehetőségei, általánossá vált a hátrányos megkülönböztetés tilalma. E pozitívumok ellenére (részben következtében) a modern társadalmak kereteit feszegető ellentmondások, a kultúrák nemzetközi összecsapásának fenyegetése és a belső kulturális konfliktusok megkérdőjelezték a multikulturalizmus – amerikai, francia és német modelljeinek – érvényességét.

---

<sup>72</sup> Vö. pl. *Póczik Szilveszter*: Kritikai megjegyzések Szilágyi Gábor Roma rendőr c. cikkéhez. *Belügyi Szemle* 2004. 2-3. 209-212. o. A magyarországi kisebbségi erőcsoportok politikájának kritikájához: *Póczik Szilveszter*: Cigányok és idegenek. Felsőmagyarország Kiadó. Miskolc 1999. 116-145. old. valamint Uő.: Cigány integrációs problémák. Kölcsey Intézet. Budapest 2003. 13-29. old.

<sup>73</sup> Roma kisebbségi vélemények és vonatkozások a 2003. évi országos viktimológiai adatfelvételben. In: Irk F. (szerk.): *Áldozatok és vélemények*. OKRI, Budapest. 2004. II. köt. 151-202. o.

Kritikusainak érvelés szerint minden kultúra egyedi értékek hordozója ugyan, de csak a maga társadalmi közegében, a nemzeti kultúra pedig a többségi nemzet összetartozásán nyugvó politikai intézmények legitimációjának alapja. A multikulturális társadalom propagálói ezt ássák alá, amikor a kisebbségi kultúrákat a nemzeti kultúra ellenében értelmezve a megosztó társadalmi tényezőket és a szegregációt erősítik. A másság kultusza, – amely az őshonos, problémátlan kisebbségekre nem terjed ki, – nem az értékek pluralizmusát, hanem az egyetemes posztmodern elvé minősített teljes értékrelativizmust szolgálja. A befogadó társadalom, mint politikai közösség, saját integritása érdekében jogosan korlátozza a sokféleséget, különben az a veszély fenyeget, hogy az etnikailag fragmentálódott társadalmak egymást megtűrő közösségei válsághelyzetben egymás ellen fordulhatnak.<sup>74</sup>

## **12. Néhány gondolat egy konstruktív népesedési és migrációs politika szükségességéről**

A tanulmány elején szükségesnek mondtam olyan népesedési és bevándorlás-politika kialakítását, mely három fő feladatot kellene megoldania: 1) az őshonos népesség fogyásának visszafordítását, 2) a fogyás szabályozott bevándorlási folyamatokra támaszkodó további ellensúlyozását, valamint 3) a bevándorló népesség integrációjának tervezését és szabályozását, ennek érdekében további integrációs felületek kialakítását.

Ennek a keretfeltételei, ahogy jeleztem, ma még nem állnak rendelkezésre. Elsődleges keretfeltétel volna Európa, mint új politikai entitás geopolitikai koncepciójának kidolgozása, erről azonban ma Európában még vázlatos elképzelések sincsenek. Európa és az európai nemzetek geopolitikai és biztonságpolitikai horizontjának végpontjait az USA világpolitikai aktivitásainak pillanatnyi érdekektől vezérelt támogatása vagy elutasítása jelöli ki, ami mögött sem távlati koncepciókészítés, sem az éppen adott helyzet átgondolt elemzése nem tapintható ki. Európa a számára földrajzilag kijelölt geo-stratégiai térben nem játszik szerepet, legfeljebb szerepeket (és lehetőségeket) *játszik el*. A többi szereplő szerepével kapcsolatban pedig elképzelése sincs. Teljes a bizonytalanság nem csak a Törökországhoz, hanem az Oroszországhoz fűződő jövőbeli kapcsolatok tekintetében is, és ugyanez a helyzet a Mediterraneum déli részétől a Közép-Keletig húzódó terület vonatkozásában. Ha a Ráktérítőtől északra a 20. és 80. hosszúsági kör közötti területet Európa geopolitikai térségeként, egyben az eurázsiai és észak-afrikai migrációs nagykörként definiáljuk, akkor kiderül, hogy ezzel a területtel kapcsolatban Európának illetve az európai középhatalmaknak 60 éve nincs átlátható geopolitikai koncepciója. (Cserébe viszont a hidegháború vége óta Oroszországnak és az USA-nak sincs koncepciója Európával kapcsolatban, ami azért szerencsének mondható). Ez a kiaknázatlan forrásokban gazdag, de mai gazdasági lehetőségeihez mérten erősen túlnépesedett nagyrégió hallatlan gazdasági fejlesztési lehetőségeket és helyben tartható olcsó munkaerőt kínálna. Ha adottak volnának az együttműködés intézményesített keretei és a megfelelően célzott fejlesztési és együttműködési programok, e nagyrégió fejlesztésének motorja Európa lehetne, aminek a bevándorlási nyomás csökkenése a sok közül csak egyik pozitív hatása volna. Jó példáját találjuk ennek az észak-afrikai turisztikai beruházások terén. Mindez persze csak akkor volna lehetséges, ha Európa a partnerség szellemében túl tudna lépni a mindenáron való előnyszerzést célzó „világbankos” mentalitáson, monokulturális gazdálkodási módok erőltetésén, valamint azon az ellentmondáson, hogy miközben beruház, ellenségesen áll szemben az iszlám kultúrával:

---

<sup>74</sup> Vö. Egedy Gergely: A multikulturalizmus dilemmái: Nagy-Britannia példáján. Polgári Szemle, 2006. június, 21-30. o.

egyes államai csendes antipátiával figyelik azt, míg mások az USA láncos kutyájaként katonai kalandokba bonyolódnak a Közép-Keleten.

Ez a nagypolitikai benuótság jórészt annak is köszönhető, hogy a mai, állameszme nélküli Európának nincs saját identitása. Míg Amerikának 200 év alatt sikerült saját identitást kiépítenie, ma pedig amerika-tudatos polgárokat nevel, addig az európai államok elvesztették identitásukat. Az áhított európai identitástudat beváltatlan csekk maradt, és nincs is remény megvalósulására, Európai megmarad földrajzi fogalomnak. Vezető államai a nacionalizmus elleni harc örve alatt sokat tettek polgáraik nemzettudatának elsorvasztása, a nemzeti azonosságtudat, mint olyan, lejáratása érdekében. Az integráció kizárólag anyagi ösztönzői – metafizikai integrációs és identifikációs pontok hiányában – nem bizonyultak elégségesnek a bevándorlók kulturális azonosulásához és későbbi identitásváltásához. Sejthető, hogy 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, addig a családtámogatási és szociális ellátásokat eddig szintén bőkezűen nyújtó Németországban a termékenységi mutató csak 1,4: tehát még éppen a kontinentális átlagon áll.

Elsődleges feladat európai és nemzeti szinten az őshonos népesség fogyásának visszafordítását elősegítő, sarokszámokra letámasztott intézkedésrendszer kidolgozása, amely helyreállítani hivatott a honos népesség demográfiai dominanciáját, természetes újratermelődő képességét, megfelelő korstruktúráját és a munkaerőpiacon aktív illetve passzív népesség megfelelő arányát. Ez hosszú távú tervezést igényel, amely legalább 100 évre előre igyekszik meghatározóan befolyásolni a demográfiai folyamatokat. Ennek szem előtt tartásával kell tervezni a társadalmi tudat, a gazdasági és intézményrendszer, különösen a családtámogatási és szociális támogatási rendszer differenciáltan *családbarát* átalakulását. Különösen támogatni kell a tulajdonosi és alkalmazotti középosztály családjában a jelenleginél lényegesen több gyermek vállalását, miközben a többszörösen hátrányos helyzetben lévő rétegeket inkább átgondolt családtervezésre, szükség szerint a gyermekvállalás elhalasztására, munkaerő-piaci integrációjukat erősítő, feltörekvésüket célzó erőfeszítésekre kell ösztönözni. Célzott, egyedi vizsgálatokkal és elbírálással meg kell gátolni, hogy akár a többségi társadalomban, akár hátrányos helyzetű bevándorló vagy kisebbségi rétegekben és közösségekben a szociális támogatások munkátlan megélhetést vagy luxusfogyasztást finanszírozzanak. A honos népességet a bevándorló munkaerő iránti kereslet visszaszorítása érdekében rá kell bírni az alacsonyabb presztízsű munkatevékenységek elfogadására és megbecsülésére. A támogatási rendszeren keresztül ösztönözni kell a társadalmi elvárásokat és normákat követő családi és szülői attitűdöket és kvázi „büntetni” az ezekkel szembehelyezkedő magatartásokat. Meg kell találni a nő testi önrendelkezési jogai és a magzati élet különös védelméhez fűződő igény közötti helyes 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 munkaerőpiaci helyzetet kell biztosítani a több gyermeket vállaló nőknek.

A népességfogyást általában és a munkaképes korú népesség fogyását különösen szabályozott bevándorlási folyamatokra támaszkodva lehet ellensúlyozni, aminek természetesen elsődleges előfeltétele az illegális bevándorlás visszaszorítása. A bevándoroltatni szándékozott népességet lehetőleg úgy kell megválasztani, hogy az etnokulturális jellegeiben minél közelebb álljon a befogadó terület népességéhez, és minél

kevesebb rizikótényező hordozója legyen. Példaértékűnek tartom e tekintetben az olasz visszahonosítás rendszerét, amely az egykori olasz kivándorlók Itáliába települő leszármazottját kérelem nélkül is állampolgárnak ismeri el. A bevándorlás másik főszempontja szükségképpen a valós – hazai munkaerővel egyáltalán nem kielégíthető – munkaerő-piaci igény, amelyet lehetőleg az előbbi szempontok szerint is megfelelő, mobil, foglalkoztatási tekintetben transzformáció-képes és előreláthatólag véglegesen letelepíthető migránsokkal kell kielégíteni. Gondoskodni kell a végérvényesen nem integrálható bevándorlók visszavándorlásra ösztönzéséről. Céltudatos telepítési politikával valamint településpolitikával, oktatáspolitikával és foglalkoztatás-politikával meg kell gátolni etnokulturális gettók kialakulását, de ugyanígy ki kell zárni a szociális megrekedést is: gondoskodni kell a véglegesen bevándorlók következő nemzedékei számára felfelé vezető társadalmi pályákról.

Arra kell törekedni, hogy a befogadó nemzetek megőrizhessék és megerősíthessék saját identitásukat és domináns kulturális pozíciójukat, az ahhoz való alkalmazkodás pedig vonzó alternatíva legyen a bevándorlók számára. A társadalmi integráció elméletének és gyakorlatának el kell mozdulnia multikulturális társadalom amerikai és német koncepciója felől a kulturális azonosulás felé, az integrációt végső soron az (etnikai) asszimiláció irányába kell terelni. A multikulturalizmus koncepciójának kritikájából következik, hogy újra meg kell nyitni a nemzet, illetve a kulturális nemzet valamint a nemzetállam szerepéről szóló diskurzust, mivel ezek az eszmei konstrukciók jelentős integrációs felületeket nyitnak meg az azonosulni vágyók számára. Nemzetközi tekintetben vizsgálni és alkalmazni kell a jó gyakorlatokat és szabályozási modelleket. Bár a bevándorlók integrációjának hiányai éppen Franciaországban mutatkoztak meg legutóbb igen mellbevágó módon, úgy tűnik, a kontinensen mégis Franciaország jutott az integráció és az európai szerep újragondolásában a legmesszebbre.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Vincze Hajnalka: i.m.

# The Economist

JUNE 24TH-30TH 2004

[www.economist.com](http://www.economist.com)

The Democrats' tangle over Iraq

New worries about North Korea

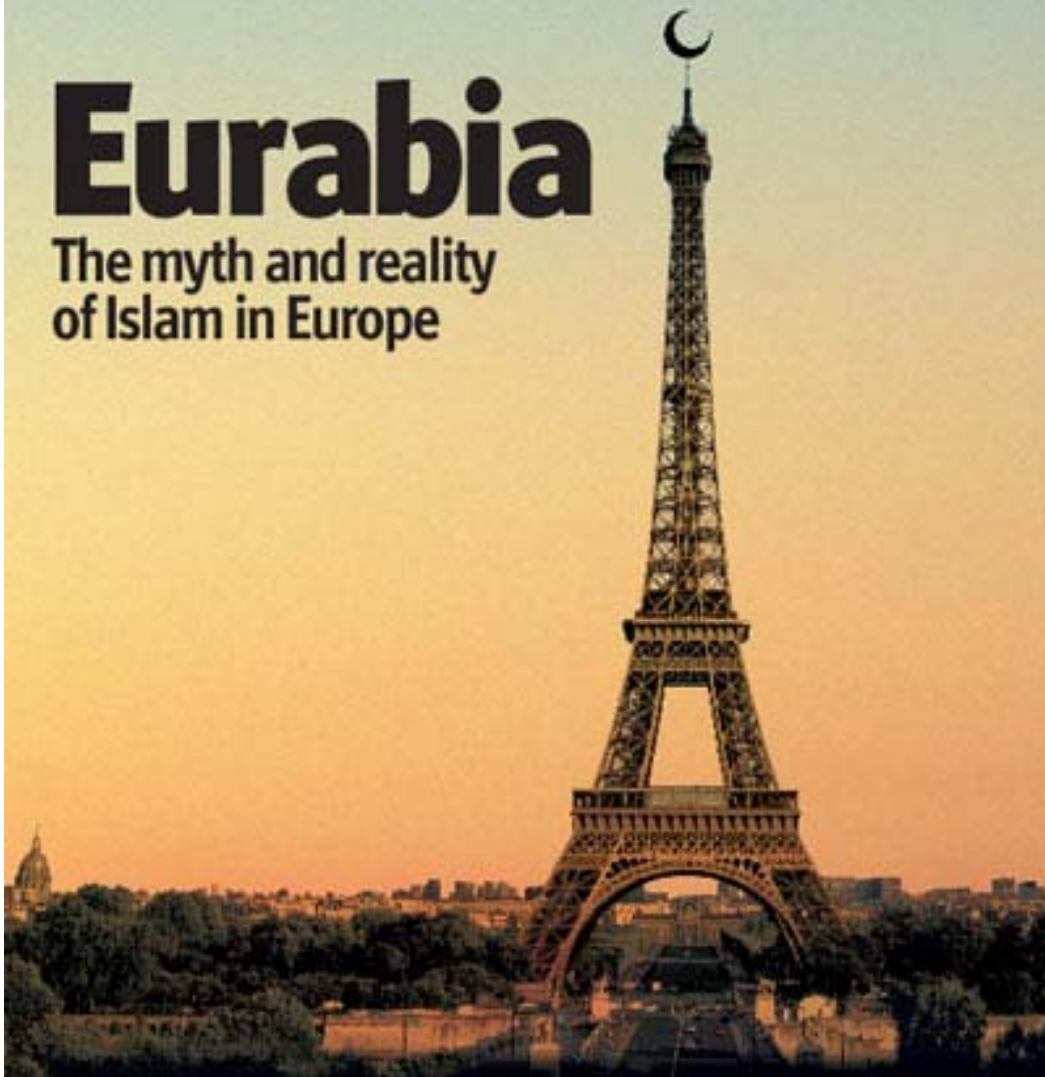
Hope at last in Africa?

Microsoft's new regime

In praise of the expat manager

# Eurabia

The myth and reality  
of Islam in Europe



## IRODALOM

- Agonzino, Biko*: Theoretical and methodological issues in migration research: interdisciplinary, intergrational and international perspectives. Ashgate Publishing, Hants, GB, 2000.
- Alba, Richard – Nee, Victor*: Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration. Harvard University Press 2003.
- Bade, Klaus J.*: Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter. In: *Bade, Klaus J.* (Hrsg.): Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter. Vorträge auf dem Deutschen Historikertag in Halle a. d. Saale, 11. September 2002. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. 21-45. o.
- Bade, Klaus J.*: Historische Migrationsforschung. In: *Bade, Klaus J.* (Hrsg.): Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter. Vorträge auf dem Deutschen Historikertag in Halle a. d. Saale, 11. September 2002. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. 7-20. o.
- Baranyi Károly Dr.*: Népesedési modell. Nemzeti Pedagógus Műhely. 2004.  
<http://www.baranyi.hu/demom.pdf>
- Becker, Howard*: Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance. The Free Press. New York 1963.
- Benke M. – Buzás P. – Finszter G. – Mawby, R. C. – Szikinger I. – Wright, A.*: A magyar rendőrség civil kontrollja: jelentés és javaslatok. Centre for Public Services Management and Research, Staffordshire University Business School, Stafford 1997.
- Birg, Herwig*: Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München: Beck, 2001.
- Birg, Herwig*: 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.
- Birg, Herwig*: Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren. München 2001.
- Bólyai János*: Társadalmi részvétel a rendfenntartásban – közösségi rendőrség. Kandidátusi értekezés. Kézirat. Budapest 1994.
- Borjas, G. J.*: Economic Theory and International Migration. International Migration Review, 1989. Vol. 23. No. 3, pp. 457-485.
- Bös, Mathias*: Migration als Konfliktursache und Folge. Präsentation. Institut für Soziologie, Philipps-Universität Marburg. 2006.
- Bulmer, Martin*. The Chicago School of Sociology: Institutionalization, Diversity, and the Rise of Sociological Research. University of Chicago Press. Chicago 1984.
- Charney, Michael – Yeoh, Brenda – Tong C. K.* (Eds.): Chinese Migrants Abroad: Cultural, Educational and Social Dimensions of the Chinese Diaspora. World Scientific and Singapore University Press. Singapore 2003.
- In: *Cohen, Robin*: Theories of migration, Edgar Elgar Publishing Limited, Cheltenham, GB, 1996.
- Cooley, Charles Horton*: Human Nature and the Social Order. Schocken. New York: 1964 (1922)
- Coser, Lewis A.*: The Functions of Social Conflict Clencoe 1954. Uő.: Continuities in the Study of Social Conflict. The Free Press, New York. 1967.
- Cremer-Schäfer, Helga – Steinert, Heinz*: Straflust und Repression. Zur Kritik der populistischen Kriminologie. Westfälisches Dampfboot. Münster. 1998.

Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária: Szertelen módszerek – A megkülönböztetés-mentes viselkedés lehetőségei és akadályai. In: Csányi Klára (szerk.): Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához. COLPI, Budapest, 1997. 130–172. o.

Dahrendorf Ralf: Pfade aus Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie. Piper Verlag, München 1958.

Dahrendorf, Ralf: Class and Class Conflict in Industrial Society. Stanford University Press, Stanford, CA. 1959. Turk, Austin: Criminality and Legal Order Rand McNally, Chicago 1969.

De Genova, Nicholas – Ramos-Zayas, Ana Yolanda, Latino Crossings: Mexicans, Puerto Ricans, and the Politics of Race and Citizenship. Routledge 2003.

Dölling, Dieter – Feltes, Thomas (Hg.): Community Policing. Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Felix Verlag, Holzkirchen 1993.

Egedy Gergely: A multikulturalizmus dilemmái: Nagy-Britannia példáján. Polgári Szemle, 2006. június. 21-30. o.

Finszter Géza: A társadalomtudományi kutatások szerepe a bűnmegelőzésben a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának tükrében. In: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Társadalmi összefogással a lakásmaffia ellen. Tanulmányok, dokumentumok 2002 – 2006. BMK Budapest, 2006.

Foner, Nancy (ed.): American Arrivals: Anthropology Engages the New Immigration. School of American Research Press, 2003.

Friedmann, Robert R.: Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. St. Martin's Press, New York 1992

Friedmann, Robert R.: Közrendészet: néhány elméleti és gyakorlati megfontolás. Belügyi Szemle, 1996. 6. szám, 114–123 o.

Gereben Ágnes – Kardos Krisztina – Nemes Dénes: A pozitív diszkrimináció elmélete és gyakorlata. Budapest, 1996, Minoritás Alapítvány. Minoritás könyvek 3.

Giddens, Anthony: Szociológia, Osiris. Budapest 1995.

Glatz Ferenc: Kiűzés, deportálás, kitelepítés. História. XXVIII. éf. 2006. 4. szám. 3-5. o.

Goffman, Erving: Stigma: über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität. Suhrkamp Verlag, Frankfurt 2003.

Gordon Milton M.: *Assimilation in American Life* The Role of Race, Religion and National Origins Oxford University Press. New York. 1964.

Gönczöl Katalin: A hátrányos helyzet és a bűnözés. Valóság 1982. 8. szám,

Gönczöl Katalin: Bűnös szegények. Bűnös szegények. Budapest, 1991.

Haour-Knipe, Mary Dr.: Migration und HIV/Aids in Europa. International Organization for Migration, Genf. [http://www.iom.int/en/PDF\\_Files/HivAids/hivAids\\_europe\\_ge.pdf](http://www.iom.int/en/PDF_Files/HivAids/hivAids_europe_ge.pdf)

Hárs Ágnes: A nemzetközi migráció néhány problémájáról. Szakirodalmi áttekintés. Szociológiai Szemle 1992. 2. szám. 123-137. o.

Heller Ágnes: A cionizmus vonzásában. Múlt és Jövő. 1998. 2-3. szám. [http://www.multesjovo.hu/hu/content\\_one.asp?ContentID=315&PrintedID=20](http://www.multesjovo.hu/hu/content_one.asp?ContentID=315&PrintedID=20)

Hoerder, Dirk: Europäische Migrationsgeschichte und Weltgeschichte der Migration: Epochenzäsuren und Methodenprobleme. In: Bade, Klaus J. (Hrsg.): Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter. Vorträge auf dem Deutschen Historikertag in Halle a.d. Saale, 11. September 2002. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. 135-169. o.

Hunger, Uwe: Vom Brain-Drain zum Brain-Gain. Migration, Netzwerkbildung und sozio-ökonomische Entwicklung: das Beispiel der indischen Software-Migranten. IMIS-Beiträge Heft

16/2000. Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. S. 7-22.

*Jacoby, Tamar* (ed.): *Reinventing the Melting Pot: The New Immigrants and What It Means to Be American* Basic Books. 2004.

*Jászi Oszkár*: *A monarchia jövője: a dualizmus bukása és a Dunai Egyesült Államok*. Új Magyarország Rt. Budapest 1918.

*Jászi Oszkár*: *A Habsburg-monarchia felbomlása Gondolat*, Budapest, 1983. (Eredetileg: *The dissolution of the Habsburg Monarchy*. University of Chicago Press. Chicago – London 1961.)

*Joerg, Wolfgang L. G.* (Hrsg.): *Pioneer Settlement. Cooperative Studies by 26 Authors*, New York 1932.

*Katona Géza*: *A társadalom részvétele a bűnmegelőzésben (community policing)*. Belügyi Szemle, 1995. 7-8. szám, 45–53. o.

*Kimmel, Paul R.*: *Culture and Conflict*. In: *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. Edited by Deutsch, Morton and Peter T. Coleman, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 2000.

*Korinek László*: *Félelem a bűnözéstől*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995

*Korinek László*: *Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről*. Jogtudományi Közlöny. 2006. 7-8. szám. 247-267. o.

*Kritz, Mary M. – Lim, Lin L. – Zlotnik, Hania* (Hrsg.): *International Migration. Systems: A Global Approach*, Oxford 1992.

*Lee, Everett S.*: *Theories of migration*. In: *Cohen, Robin: Theories of migration*, Edgar Elgar Publishing Limited, Cheltenham, GB, 1996.

*Lemert, Edwin*: *Social pathology: Systematic approaches to the study of sociopathic behavior*. McGraw-Hill. New York 1951.

*Liska, Allen*: *Perspectives on Deviance*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987.

*Lucassen, Jan – Lucassen, Leo* (Ed.): *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*. Bern, Berlin, Frankfurt a. M. New York, Paris, Wien, Bern 1997.

*Martin, P. – Wildgren, J.*: *International Migration. Facing the Challenge*. Population Bulletin 2002. Vol. 57:1.

*Massey D. S. – Arango, J. – Hugo, G. – Kouaouci, A. – Pellegrino, A. – Taylor, J. E.*: *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium*. Clarendon Press Oxford 1998. pp. 17-60.

*Massey, Douglas S.*: *Theories of international migration: A review and appraisal*. In: *Cohen, Daniel – Fischer, Peter - Straubhaar, Thomas: Ökonomische Integration und Migration in einem Gemeinsamen Markt*. Verlag Paul Haupt. Bern 1994.

*Melegh, Attila*: *A globális népesedéspolitikai diskurzusok alakulása a XX. században (The Development of Global Population Policies)* In: *Cseh-Szombathy, László - Tóth, Pál Péter* (eds.). *Népesedés és népességpolitika (Population Development and Population Policy)*. Századvég, Budapest. 2001. 452-481.o.

*Melegh, Attila*: *Munkások vagy migránsok? Globalizáció és migráció a társadalomtudományi irodalom tükrében*. Eszmélet 2004. 62. szám.

*Miegel, Meinhard*: *Die deformierte Gesellschaft – Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*. Propyläen Verlag, München 2002.

*Miegel, Meinhard*: *Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?* Propyläen Verlag, Berlin 2005.

*Miegel, Meinhard*, *Die Rolle Deutschlands und Europas in den Migrationen des 20. Jahrhunderts*. MERKUR 2/1991, S. 111-119.



- Park, Robert*: Race and Culture. The Collected Papers of Robert Ezra Park. Vol. I. (Ed. By) *Hughes, Everett Cherington*, et. al. Glencoe, IL: The Free Press, 1950.
- Piore, Michael J.*: Foreign Workers. In: *Piore, M. J.*: Unemployment and inflation – Institutionalist and structuralist views. M. E. Sharpe Inc., White Plains. 1979. pp. 207-219.
- Piore, M. J.*: Birds of passage. Migrant labour and industrial society. Cambridge. Cambridge University Press. 1979.
- Póczik Szilveszter*: Cigányok és idegenek. Társadalmi és kriminológiai tanulmányok. Felsőmagyarország kiadó. Miskolc 1999.
- Póczik Szilveszter*: Cigány integrációs problémák. Kölcsey Intézet. Budapest 2003.
- Póczik Szilveszter*: Cigányok Európában – Cigányok Magyarországon. 700 év a társadalom peremén. Európai Tükör. IX. éf. 9. szám., 2004. December, pp. 53-68.
- Póczik Szilveszter*: Roma kisebbségi vélemények és vonatkozások a 2003. évi országos viktimológiai adatfelvételben. In: *Irk F. (szerk.)*: Áldozatok és vélemények. OKRI, Budapest. 2004. II. köt. 151-202.
- Póczik Szilveszter*: Kritikai megjegyzések Szilágyi Gábor Roma rendőr c. cikkéhez. Belügyi Szemle 2004. 2-3. 209-212. o.
- Póczik Szilveszter*: Allah forradalma. Népszava – Szép Szó. 2005. november 5. 1. o.
- Portes, Alejandro*: Towards a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration. International Migration Review 1978. Vol. 12. No. 4. pp. 469-484.
- Portes, A.*: Modes of structural incorporation and present theories of immigration. In: *Kritz, M. M. et al (eds)*: Global Trends in Migration. Center for Migration Studies. New York 1981.
- Portes, A. – Sassen-Koob, S.*: Making in Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies. American Journal of Sociology. 1987. Vol. 93. No. 1. pp. 30-61.
- Portes, Alejandro – Böröcz József*: Keserű kenyér: A munkaerő nemzetközi migrációjának szociológiai problémái. Szociológia, 1989. 1. sz. 11-31. o. (Eredetileg: Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives On Its Determinants And Models Of Incorporation, International Migration Review, Vol. 23. 1989. pp. 606-630).
- Portes, Alejandro (ed.)*: The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship. Russell Sage Foundation. 1995.
- Portmann, Michael*: Magyarok, németek menekülése – Vajdaság 1945-46. História. XXVIII. éf. 2006. 4. szám. 8—12. o.
- Quensel, Stephan*: Sozialpsychologische Aspekte der Kriminologie: Handlung, Situation und Persönlichkeit. Enke Verlag Stuttgart. 1964.
- Salins, Peter D.*: Assimilation, American style: Universalist ideals, capitalism, a plethora of associations, and a love of progress are the secret to interethnic identity. <http://reason.com/9702/fe.salins.shtml>
- Sellin, Thorsten*, Culture and Conflict in Crime Social Science Research Council, New York 1938.
- Sjaastad, Larry A.*: The Costs and Returns of Human Migration. The Journal of Political Economy, 1962, 70. 5, Part 2. Investment in Human Beings. pp. 80-93.
- Skubsch, Sabine*: Kurdische Migrantinnen und Migranten im Einwanderungsland Deutschland. Ph.D. Diss. Univ. Essen. 2000.
- Sowell, Thomas*: Affirmative Action Around the World: An Empirical Study. Yale University Press 2004.
- Suárez-Orozco, Marcelo M. – Páez, Mariela M. (ed.)*: Latinos: Remaking America. University of California Press 2002.

- TÁRKI*: Közép-európai közvélemény: Nemzetek kedveltsége és elutasíttósága a visegrádi országokban. Kelet-közép-európai összehasonlítás. A Central European Opinion Research Group (CEORG) havi rendszeres közvélemény-kutatása. TÁRKI, 2000. október. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a548.pdf>
- Takács Péter* et. al (szerk.): Államtan. Az állam általános elmélete. I-II. kötet. Kézirat 2005. Különösen V. rész. XIX. B. fejezet. Egresi Katalin: A szociális jóléti állam. [www.ajk.elte.hu](http://www.ajk.elte.hu)
- Todaro, Michael P.*: A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries, *American Economic Review*. Vol. 59. March 1969. pp. 138-148.
- Todaro, Michael P. – Harris, J. R.*: Migration, Unemployment and Development: a Two-Sector Analysis. *American Economic Review*. Vol. 60. March 1970. pp. 126-142.
- Todaro, Michael P.*: International Migration In Developing Countries – A Review of Theory. International Labour Office. Geneva. 1976.
- Todaro, Michael P.*: Urbanization, Unemployment, and Migration in Africa: Theory and Policy. Working Paper No. 104. Population Council. New York. 1997.
- Tóth Ágnes*: A svábok kiűzése, internálása, 1945. *História*. XXVIII. éf. 2006. 4. szám. 8-12.
- Treadgold, Donald W.*: The Great Siberian Migration. Government and Peasant in Resettlement from Emancipation to the First World War, Princeton 1957.
- Ulfkotte, Udo*: Der Krieg in unseren Städten. Wie radikale Islamisten Deutschland unterwandern. Eichborn, Frankfurt a. M. 2003.
- UN Population Division*, World Population Prospects: The 2002 Revision (2003)
- Vavró István*: A cigánybűnözés vizsgálatának elméleti és módszertani kérdéseiről. *Belügyi Szemle* 1984. 2. szám.
- Verwiebe, Roland*: Gegenstand (klassische) Migrationsforschung (Universität Hamburg, Institut für Soziologie) [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Isoz/drobnic/courses/Mig1\\_folie.pdf](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Isoz/drobnic/courses/Mig1_folie.pdf)
- Vincze Hajnalka*: Európa: egy előre bejelentett hanyatlás krónikája. *Népszabadság* 2006. január 23. <http://www.nol.hu/cikk/391475/>
- Vold, George*: Theoretical Criminology Oxford University Press, New York. 1958.

## AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK ALAPJAI

### BEVEZETÉS

Ebben a fejezetben a migrációval kapcsolatban hozott közösségi jogi aktusokon és politikai jellegű deklarációkon keresztül mutatjuk be az Európai Unió (EU) bevándorlási politikájának alapvető jellemzőit. A migráció a globalizáció egyik jelensége. A probléma nemzetközi szintű megoldása nemzetközi összefogást igényel, hiszen az egyik államban végbemenő folyamatok kihatnak a nemzetközi környezetre.<sup>76</sup> Az EU az államok összefogásán, együttműködésén, a szuverenitás önkéntes korlátozásán alapul, ezért bizonyos, a tagállamokat érintő problémák az egész Unió döntését igénylő kérdésekké válnak. A migráció globális jellegéből adódóan eltérő formában és hangsúlyokkal ugyan, de minden tagállamra hatással van. A közösségi szintű együttműködés szükségessége, a migráció területén is számos jogi szabályozót hívott életre.<sup>77</sup> A jogintézmények rövid bemutatása mellett célunk annak feltérképezése is, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk után milyen kívülről érkező, a közösséget érintő folyamatok részesei lettünk, milyen bevándorlás-politikai kultúrával vállaltunk közösséget, és milyen jogi szabályozókat ismertünk el sajátunknak a közösségi jogszabályok implementációjával, továbbá kísérletet teszünk a migrációs szabályozás közös jövőjével kapcsolatos néhány gondolat megfogalmazására is.

### I. AZ EURÓPAI UNIÓT ÉRINTŐ MIGRÁCIÓ MEGHATÁROZÁSA A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ TÜKRÉBEN

Minden országra nehezednek népességmozgásból adódó problémák, amelynek fejlettségi és jövedelmi különbségek, gazdasági-társadalmi folyamatok, politikai válságok, háborúk az eredői. A migráció jelenségét vizsgálva a következő migrációs típusokat különíthetjük el: *legális*, ezen belül letelepedési, hosszú távú tartózkodási célú migráció, továbbá az *illegális* migráció, és a *menekültek*, menedékjogot kérők vándorlása. Az országok céljaiknak megfelelően kívánják a határaikon való átlépést korlátozni, ez fejeződik ki minden adott állam migrációs szabályozásaiban. Más államok állampolgárainak tartózkodását, letelepedését minden állam feltételekhez köti, és jogszabályokat alkot belső gazdaságának, munkaerőpiacának, közbiztonságának, egészségügyének, és más rendszereinek védelmében. A migrációt szabályozó normákon az országhatárokon keresztül, az országba érkező nem honi állampolgárok belépésére és tartózkodására vonatkozó jogszabályok összességét értjük. A szabályozás szempontjait a szabályozás tárgya és célja határozza meg. A migráció esetében lényeges elem a tartózkodás időtartama, az országba történő belépés célja, a letelepedés, huzamosabb tartózkodás feltételeknek való megfelelés (például tanulmányok, munkaviszony

<sup>76</sup> Kondorosi Ferenc: Az ember szerepe a globális világban In: Benedek Ágnes (szerk.): A globális világ politikai földrajza. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2002. 311. o.

<sup>77</sup> Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSz) IV. címe szerinti együttműködés keretében a Közösség különösen rendeleteket, irányelveket fogad el, illetve egyedi döntéseket, nem kötelező úgynevezett puha határozatokat, következtetéseket. Kende Tamás - Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, OSIRIS Kiadó, Budapest, 2003. 759. o.

igazolása, jövedelem stb.). E fejezetben az Európai Unióba irányuló legális migrációval foglalkozunk. Ennek kapcsán szükséges megjegyezni, hogy a legális migráció szabályozásának eredményessége csak az illegális migráció visszaszorításának hatékonyságával együtt értelmezhető.

Az Európai Unióban a migráció fogalma kétféle népességmozgást foglal magában. A szó eredeti értelmében az Unióba irányuló migráció az Unión kívüli harmadik országokból érkező személyek belépését jelenti az Unió valamely tagállamának területére. Ezzel szemben az uniós tagállamok polgárainak mozgását – a szabad mozgás és tartózkodás joga miatt – az Unión belül nem is tekintjük a témánk szempontjából migrációnak.

Az uniós jogi szabályozásának áttekintése előtt szükséges számba venni az Európai Uniót jellemző migráció alapvető jellegzetességeit, és ennek kapcsán áttekinteni az egyes jogi aktusok hátterét. E specifikumok az alábbiak:

- Az Európai Unió tagállamai régre visszanyúló, rögzült történelmi-társadalmi hagyományokkal rendelkeznek, bizonyos mértékű nemzeti elkülönülés és érdekszemlélet jellemzi őket, így egyes tagállamok a harmadik országokból érkező migrációt nem emberi erőforrás alapú nemzetépítő jelenségnek fogják fel, hanem védekező, „megállító” politikát folytatnak.
- Az Unió felismerte, hogy a világ legversenyképesebb gazdaságai az úgynevezett tudásalapú társadalmakban találhatóak, ezért az információs társadalomban nyitottnak kell lennie a „friss” agyakra. Ezért kiemelt cél a kutatás és tudományos tevékenység támogatása. Ennek érdekében az Unió kialakította a saját *brain drain* („agyelszívó”) politikáját, vagy pontosabban politikájának következménye lett a brain drain.
- A belső foglalkoztatási, oktatási politika kialakításánál az EU egyre nagyobb figyelmet szentel a harmadik országból érkező bevándorlók integrálásának (lásd a lisszaboni folyamatot).
- Az egyes tagállamok viszonyulása a migráció kérdéséhez eltérő, a volt gyarmatosító országok a „keveredést”, betelepülést támogatták, a korábban gyarmatokkal nem rendelkező államok a munkaerő becsábítását részesítik előnyben (lásd Németországban a török munkavállalók helyzetét).
- Az EU területén a következő évtizedekben jelentősen csökken a munkavállalási korúak száma, a népesség öregedése figyelhető meg.
- A szegényebb országokból történő beáramlással összefüggésben megállapítható a honos népesség tagjai a jobban jövedelmező, kedveltebb munkákat végzik, míg a lenézettebb munkákat főleg a kívülről érkezőkkel végeztetik.
- Az úgynevezett keleti blokk felbomlásával a '90-es évektől megélénkült a kelet-nyugati mozgás Európán belül, a prognosztizált nyugati irányú, komoly népvándorlás azonban nem következett be, részben a keleti munkaerő készségi hiányosságai miatt, részben a kelet-európai országok viszonylag gyors stabilizálódása miatt. Felerősödött viszont a kontinensen kívülről érkezők beáramlása, amelyet a kommunista diktatúrák alkotta zárt földrajzi övezet korábban fékezett.
- A XX. század végére több nagy migrációs folyosó alakult ki Európában: az olasz és spanyol területeken, illetve a Balkánon keresztül érkezik a bevándorlók többsége, ezzel párhuzamosan jelentős az illegális migráció is.
- Nem jelent minden európai uniós tagállam egyforma vonzerőt a belépők számára. A gazdaságilag fejletlenebb államok inkább tranzitországok, ezzel szemben különösen vonzó cél például Franciaország, Németország és Ausztria.

- A migráció globális irányában Európa az egyik legjelentősebb célpont Amerika és Ázsia mellett. Ez részben teher a kontinens számára, részben potenciális megoldásokat rejteget a minden európai országban jelentkező problémák megoldására, amilyen a munkaerő-hiány és az elöregedés.

A migránsokhoz való társadalmi és politikai viszonyulás Nyugat-Európában, illetve Közép- és Kelet-Európában eltér. A 70-80'-as évektől kezdődően Európa nyugati felén fokozatosan egyre fontosabb kérdéssé vált a bevándorlás, az úgynevezett reaktív bevándorlási politikáról egyre inkább a proaktív módszerekre tértek át.<sup>78</sup> Közép- és Kelet-Európa országaiban a probléma ekkor még nem látszott jelentékenynek. Az akkori szemlélet nem számolt sem komolyabb beáramlással, sem jelentős kiáramlással, ezért a migráció sem a nemzeti identitással kapcsolatos vitákban, sem a hétköznapi közvéleményben nem váltott ki visszhangot.<sup>79</sup>

A globális folyamatokat figyelve ma már világos, hogy Közép- és Kelet-Európa államainak is át kell térniük a reaktív bevándorlás-politikáról az Európai Unió régi tagállamaiban megfigyelhető a proaktív migráció-politikára.

## II. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

### 1. Az Európai Unió migrációs politikájának alapját alkotó jogszabályok, a szabályozás alanyi köre

Az európai migráció-politika<sup>80</sup> az Európai Unió sajátosságaiból adódóan a harmadik országokból az Európai Unió tagállamaiba érkező személyek tartózkodásával kapcsolatos szabályozási elveket, célokat jelenti. A migrációval kapcsolatos közösségi jog hatálya a 2004/38/EK irányelvben<sup>81</sup> található szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező személyekre terjed ki.

Az Unióban mind a legális, mind az illegális migráció szabályozása terén megosztott kompetenciáról beszélhetünk. A közösségi jog különbséget tesz a hat hónapon belüli, de három hónapnál nem hosszabb, illetve három hónapnál hosszabb időtartamú tartózkodás között. A három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályozása alapvetően a közösségi jog hatálya alá tartozik, míg a három hónapot meghaladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályainak meghatározása elsődlegesen tagállami hatáskör. Az Európai Unió területén való tartózkodás szabályainak egységesítése érdekében számos irányelv<sup>82</sup> született, amelyek az Unió migrációs politikájának gerincét alkotják. Emiatt a

<sup>78</sup> Tamás Pál: A külpolitikai koncepció kulturális és társadalompolitikai elemei, forrás: www.hvg.hu.

<sup>79</sup> Uo.

<sup>80</sup> Az európai migrációs politika alatt a közösségi jogot és az EU politikáját értjük.

<sup>81</sup> Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 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 szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

<sup>82</sup> Az irányelv (*directive*) a közösségi jogrend úgynevezett másodlagos jogforrása, a közösség által meghatározott, és a tagállamok által elérendő célokat határozza meg. A célját tekintve minden címzett tagállamot kötelez, de a megvalósításában alkalmazott módszerek és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságok kezében hagyja, csupán a megfogalmazott eredmény elérésére kötelezi a tagállamokat, tehát jogalkotási kötelezettséget keletkeztet. Az irányelvvel kapcsolatos tagállami feladat a jogharmonizáció, a nemzeti jogban minden megfelelő és szükséges intézkedést meg kell tenni az irányelvben foglalt célok elérése érdekében.

három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályainak átültetése számos területen harmonizációs kötelezettséget ró a tagállamokra

Az Amszterdami Szerződés<sup>83</sup> fordulópontot jelentett a migrációs politikában is. A III. pillért átrendezték, a külső határok átlépésével és a bevándorlással kapcsolatos szabályozást sok más témakör mellett (például a polgári jogi együttműködés, vámügyekben való együttműködés, család, menedékjog) közösségi pillérbe emelték. Kimagasló jelentőséget kapott a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakítása.<sup>84</sup> Ennek egyik központi eleme a bevándorlással kapcsolatos szabályozás, a menekültügyre és migrációra vonatkozó rendelkezéseket a Római Szerződés új IV. címében találhatjuk meg.

## **2. Együttműködési programok és a globális megközelítés**

### **2.1. Az Unió és más térségek közötti megállapodások<sup>85</sup>**

A közösségi migrációs politika első lépcsőjét az 1999-es tamperei csúcstól datáljuk. A közösségi jogi aktusok mellett az egyes térségek felől érkező migrációt rendező szabályok az Unió tagállamai és más térségek közötti szektor-specifikus együttműködési formákban és egyezményekben is megtalálhatók.

#### **2.1.1. EU és Közép- és Kelet-Európa**

Az Unió és a közép- és kelet-európai államok között létrejött társulási megállapodásokból látható, hogy az Unió migrációs politikájának preferenciáit a társult országok irányába az illegális migrációtól és az azzal összefüggő szervezett bűnözéstől való félelem alapozta meg. A legálisan bevándorlók sorsának rendezése a piacgazdaság szempontjai szerint került szabályozásra. Például az Európai Közösség (EK) és Horvátország közötti társulási megállapodás 4. cikke különösen az illegális bevándorlás és kereskedelem, illetve a szervezett bűnözés területén írja elő az együttműködés előmozdítását. Oroszország és az EU között 1997 decemberében kötött Partnerségi és Együttműködési Megállapodás (PEM) fő célkitűzéseiben az egész európai kontinenst érintő közös érdekként fogalmazza meg a szervezett bűnözés, az emberkereskedelem, illegális bevándorlás stb. elleni közös fellépést, de a megállapodás két bekezdésben szól az intenzívebb párbeszédéről is a vízumpolitika területén. E régió-specifikus megállapodások szorgalmazzák a társult országok közötti kétoldalú egyezmények létrehozása révén kölcsönös engedmények nyújtását a munkavállalók, a szolgáltatások és tőke mozgása érdekében. Ezen elvek lefektetését leginkább az EK gazdasági érdekei mentén a regionális stabilitás, a szabadkereskedelmi övezet szélesítése és az EK piaci mechanizmusát fenyegető illegális tényezők visszaszorítása indokolta.

<sup>83</sup> Az Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá és 1999. május 1-én lépett hatályba.

<sup>84</sup> Kende Tamás - Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, OSIRIS Kiadó, Budapest, 2003. 753. o.

<sup>85</sup> Az Európai Unió és más térségek között létrejött megállapodásokról részletesen lásd: Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája (az Európai Unó nemzetközi kapcsolatainak dokumentumairól szóló függelék). KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003.

## **2.1.2. Euró-mediterrán partnerség**

### **2.1.2.1. Barcelonai Nyilatkozat<sup>86</sup>**

A Barcelonai Nyilatkozat útjára indította az úgynevezett barcelonai folyamatot, amelynek keretében az Európai Unió mediterrán térséggel kapcsolatos újragondolt politikája szerveződik. A deklaráció a földközi-tengeri régió politikai, gazdasági és társadalmi stabilitásának érdekében jött létre, egyfajta euró-mediterrán partnerség kialakításának szándékával. A cél egy olyan folyamat elindítása volt, amelynek eredményeként a résztvevő országok részvételével teljes szabad kereskedelmi övezet jön majd létre. A nyilatkozat a szociális, kulturális és emberi erőforrás ügyekben lefektetett célok között ad helyet a migráció kérdésének. Arra ösztönzi a résztvevőket, hogy az euró-mediterrán migrációs programban szerzett tapasztalatokat is felhasználva tegyenek javaslatokat a törvényesen Unióba vándorlók életkörülményeinek javítására. A nyilatkozat emellett az államokon átívelő bűnözéssel - terrorizmussal, szervezett bűnözéssel - összefüggő illegális migrációra koncentrálni, rendszeres együttműködést csak ezzel kapcsolatosan ír elő rendőrségi, bírósági, egyéb hatósági tisztviselői ülések tartása keretében. A barcelonai folyamat eredményeinek felmérésére 2006-ban Luxemburgban külügyminiszteri találkozót tartottak.<sup>87</sup> A résztvevők hangsúlyozták, hogy a mediterrán országokból az Európai Uniót érintő számos veszélyforrás ered, amelyek különösen a társadalmi, gazdasági reformok hiányában gyökereznek, ez a migrációs folyamatok egyik legfontosabb mozgatórugója. Nem csodálkozhatunk a résztvevők azon megállapításán, hogy ezen országok gazdasági fejlődése nem képes lépést tartani a lakosság számának növekedésével, az ebből eredő következmények pedig az Európai Unió – különösen déli – államait a migráción keresztül sújtják.<sup>88</sup>

### **2.1.2.2. Euró-mediterrán országokkal történő együttműködés<sup>89</sup>**

Az euró-mediterrán megállapodások az EK tagállamai, valamint a Földközi-tenger medencéjében elhelyezkedő, javarészt moszlim államok (Algéria, Egyiptom, Jordánia, Libanon, Marokkó, Palesztin Hatóság, Szíria, Tunézia, Törökország) és Izrael között jöttek létre hasonló jelleggel, mint a Barcelonai nyilatkozat: a térség stabilitása és az izraeli gazdaság európai gazdaságba történő integrálása érdekében. A megállapodás 57. cikke a migráció területén az illegális migráció mellett kölcsönös érdekű bevándorlás-politika meghatározásával kapcsolatos együttműködést ír elő. Az egyes megállapodásokat vizsgálva az EU mediterrán térség felé kialakított politikájában ugyanaz a szemlélet fedezhető fel, mint amelyet a közép- és kelet-európai államok irányában is láttunk: az euró-mediterrán államokban jellemző bizonytalan belpolitikát és instabilitást jelentős kockázati tényezők kísérik, ezek veszélyeztethetik az EU tagállamok gazdasági biztonságát, főleg a szervezett bűnözés és a fenyegető illegális migráció. Ezért az egyezmények a migrációs kérdés felé ennek spektrumából közelítenek.

<sup>86</sup> Barcelona Declaration, elfogadva az Euró-Mediterrán Konferencián 1995. november 27-28.

<sup>87</sup> Az Európai Unió új nemzetközi fejlesztési eszköze; <http://www.kulugyminiszterium.hu>

<sup>88</sup> Somogyi Ferenc: Magyarország kész aktívan részt venni az euro-mediterrán együttműködésben; <http://www.kulugyminiszterium.hu>

<sup>89</sup> Euro-Mediterranean Association Agreements Implementation Guide

### ***2.1.3. EU – AKCs-országok (afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni államok csoportja)***

Az AKCs országokban (ACP) uralkodó szegénység csökkentése és a térségek felzárkóztatása érdekében született partnerségi megállapodás 13. cikke szól az AKCs országokból az EU felé irányuló migrációs kérdésekről. A faji megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódról szóló alapelvek mellett az EK ugyanolyan foglalkoztatási feltételeket biztosít az AKCs országokból legálisan érkező munkavállalóknak, mint saját polgárainak. A 13. cikk azonban az illegális bevándorlás kezelésével és a visszafogadás szabályaival kapcsolatos feltételeket tartalmazza részletesebben.

### ***2.1.4. EU- LAC***

Az Európai Unió és a latin-amerikai, valamint a karibi országok (LAC) közötti stratégiai partnerség az EU külkapcsolatainak fontos részét képezi, és a két régió közötti kapcsolatokban a migráció jelensége egyre növekvő jelentőséggel bír. Fontos megjegyezni, hogy a latin-amerikai és a karibi országokra nem terjed ki a migráció globális megközelítésének koncepciója – és jelenleg nem is tervezik ennek kiterjesztését erre a régióra –, ezért is van nagy jelentősége az olyan párbeszéd folyamatoknak, mint a migrációs szakértői találkozók.

### ***2.1.4. Ázsia-Európa Találkozó (ASEM)***

Az ASEM (Asia-Europe Meeting – Ázsia-Európa Találkozó) egy informális párbeszéd folyamat, amely 1996-ban indult. A folyamatban részt vesznek az EU tagállamai, az Európai Bizottság, 16 ázsiai ország (Brunei, Mianmar, Kína, Kambodzsa, Indonézia, Japán, Dél-Korea, Malajzia, Laosz, a Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld, Vietnám, India, Mongólia és Pakisztán), valamint az ASEAN (Délkelet-ázsiai Országok Szövetsége) Titkársága is. Az ASEM folyamat célja, hogy erősítse a kapcsolatot Ázsia és Európa között a kölcsönös tisztelet és a partnerség szellemében. 2002 áprilisában Lanzarotén, Spanyolországban került megrendezésre egy miniszteri szintű konferencia az Európa és Ázsia közötti migrációs folyamatok kezeléséhez szükséges együttműködés kérdésében. A konferencia eredményeként a résztvevők nyilatkozatot fogadtak el, amelyben többek között hangsúlyozták, hogy a migrációs kérdések az ASEM partnerek közötti kapcsolat lényeges elemét képezik. A két régió közötti együttműködés felelősséget ró a származási, a tranzit- és a célországokra egyaránt, a migráció jelenségét pedig kiegyensúlyozott és átfogó szemlélettel kell megközelíteni, amely figyelembe veszi az okokat és a hatásokat is. Az illegális migráció az ASEM partnerek számára közös kihívást jelent, amelyet azonban nem lehet különválasztani a legális migrációs folyamatoktól.

## ***2.2. A migráció globális megközelítése***

Az Európai Tanács 2005 decemberében elfogadta a migrációval kapcsolatos globális megközelítést, amely eredetileg Afrikára és a mediterrán térségre összpontosított. A 2006 decemberében elfogadott következtetéseiben az Európai Tanács felkérte a Bizottságot,



hogy az általános megközelítésnek az Európai Unióval szomszédos keleti és dél-keleti régiókra való alkalmazására tekintettel tegyen javaslatot a fokozott párbeszédre és a konkrét intézkedésekre. Ennek a felhívásnak a Bizottság 2007 májusában kiadott közleményében<sup>90</sup> tett eleget. A közlemény fő súlypontját az EU-val szomszédos keleti és délkeleti régiók jelentik: Törökország, Nyugat-Balkán (Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró és Szerbia); Ukrajna, Moldova és Fehéroroszország és a Dél-Kaukázus (Örményország, Azerbajdzsán és Grúzia); Orosz Föderáció. Az előző országokon túl a távolabbi származási és tranzitországokkal is számol a közlemény, hiszen ezek is az ún. migrációs útvonalak részét képezik: Szíria, Jordánia és Libanon, Irán, Irak; Közép-Ázsia (Kazahsztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán és Üzbegisztán); és ázsiai származási országok, úgymint Kína, India, Pakisztán, Afganisztán, Banglades, Srí Lanka, Vietnam, a Fülöp-szigetek és Indonézia. A közlemény a fenti országokkal kapcsolatban fogalmaz meg ajánlásokat, bemutatva az addigi együttműködés kereteit.

Az általános megközelítés kiterjesztésével kapcsolatos közleménnyel párhuzamosan Bizottság 2007 májusában megjelentetett közleményében<sup>91</sup> vázolta fel a harmadik országokkal kötendő mobilitási partnerségek és a körkörös migráció koncepcióját.

A mobilitási partnerség, mint új együttműködési forma célja a személyek legális mozgása kezelésének javítása az Európai Unió és azon harmadik országok között, amelyek készek jelentős erőfeszítéseket tenni az illegális migráció leküzdése érdekében. A mobilitási partnerség tartalmát az adott harmadik ország prioritásai, valamint az érdekelt EU-tagállamoknak ezen prioritásokhoz kapcsolódóan tett felajánlásai határozzák meg. A mobilitási partnerség, mint eszköz alkalmazásának kezdeti stádiumáról lévén szó, először két olyan kisebb ország (Zöld-foki szigetek és Moldova) került kiválasztásra a mobilitási partnerség kísérleti jellegű tesztelésére, amelyekkel előreláthatóan problémamentes lesz az együttműködés.

A bizottsági közlemény szerint a körkörös migráció valódi alternatíva lehet az illegális migrációval szemben és kiegyenlítő hatása lehet a munkaerőpiacon. Ugyanakkor a körkörös migráció nem megfelelő kezelése esetén fennáll a veszélye annak, hogy a határozott idejűre tervezett tartózkodás állandóvá válik. Az Európai Unió kontextusában a körkörös migrációnak két fajtáját lehet meghatározni. Egyrészt az Európai Unióban letelepedett olyan személyek üzletemberek, értelmiségiek, akik vissza kívánnak térni származási országukba, hogy ott folytassák tevékenységüket. Másrészt harmadik országokban élő olyan személyek, akik időlegesen munkavállalási vagy tanulási célból kívánnak az Európai Unió területén tartózkodni. Az utóbbi csoportba tartozó személyek számára az újabb beutazás terén kedvezményeket lehet biztosítani arra az esetre, ha visszatérnek származási országukba. A Bizottság megvizsgálta a már meglévő jogi instrumentumok módosításának lehetőségeit a körkörös migráció elősegítése érdekében. A hosszú távú tartózkodásról szóló *2003/109/EK* irányelv esetében a tartózkodási jogot nem érintő távollét 12 hónapról való felemelése két vagy három évre, a tanulók, önkéntesek, fizetés nélküli gyakornokok tartózkodásáról szóló *2004/114/EK* irányelv és a kutatók tartózkodásáról szóló *2005/71/EK* irányelv esetében többszöri belépésre jogosító tartózkodási engedélyek kiadása és a jelenleg opcionális

---

<sup>90</sup> COM(2007)247 végleges

<sup>91</sup> COM(2007)248 végleges

kedvezőbb tartózkodási engedéllyel kapcsolatos eljárás kötelezővé tétele elősegítené a körkörös migrációt.

### ***3. A szabadság, biztonság és jog térségének fejlesztését célzó stratégiai programok***

#### ***3.1. Tamperei Program***

Az Európai Tanács 1999. október 15-16-ai tamperei rendkívüli ülésén kijelentette, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgárainak jogállásához, és a bizonyos ideig valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó és huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személynek az adott tagállamban olyan egységes jogokat kell biztosítani, amelyek a lehető legközelebb állnak az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz. A tamperei csúcs az Unió migrációs politika olyan első elemének tekinthető, amellyel az eltérő tagállami szabályozásokat próbálják közelíteni.

A tamperei ülés fogalmazta meg először azt a tételt, hogy az illegális migráció kezelése azért kiemelkedően fontos a legális migráció-politika hitelessége szempontjából, mert az illegális migrációval szembeni határozott tagállami fellépés hiánya azt az elképzelést erősíti, hogy felesleges végigjárni a legális bevándorlás útját.

A jogalkotási és jogharmonizációs feladatok körében az ülés elismerte a harmadik országok állampolgárainak beutazási és tartózkodási feltételeire vonatkozó nemzeti jogszabályok harmonizációjának szükségességét. Hangsúlyozta, hogy az Európai Uniónak biztosítani kell a harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgáraival szembeni tisztességes elbánást, és átgondoltabb integrációs politikát kell alkalmazni annak érdekében, hogy számukra az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz és kötelezettségekhez hasonló jogok és kötelezettségek keletkezzenek. Ennek megfelelően felkérték a Tanácsot, hogy a Bizottság javaslatai alapján rövid időn belül fogadja el a releváns jogi eszközöket. A Tamperében meghatározott célok megvalósításának szükségességét Laeken-ben a 2001. december 14-én és 15-én ülésező Európai Tanács újból megerősítette.

#### ***3.2. Hágai Program***

A Hágai Program a tamperei csúcs céljain alapul, bizonyos kiegészítésekkel azokat kívánja megvalósítani 2004 és 2009 között. A Hágai Program figyelembe veszi az Európai Unió Tanácsának lisszaboni rendkívüli csúcstalálkozóján (2000) a tudásalapú társadalom kiépítésére vonatkozóan megfogalmazott stratégiáját. Ennek lényege, hogy az Európai Uniónak a fenntartható fejlődés érdekében növelnie kell a minőségi foglalkoztatást, és 2010-re a világ legversenyképesebb, dinamikusan fejlődő tudásalapú gazdaságává kell válnia. Ezzel összhangban a hágai csúcs a tamperei célokhoz képest új elemként vezeti be az úgynevezett managed migration politikáját, amely lényege, hogy a legális migráció jótékony hatással lehet a tudásalapú társadalom megteremtésére, ehhez azonban ellenőrzött, irányított migrációs politikára van szükség.

### **4. A legális migráció szabályozása a közösségi jogban**

A tamperei és a hágai programban foglalt célok megvalósítása érdekében az Európai Unió számos közösségi jogszabályt alkotott. Az utóbbi időben jelentősen felgyorsult a migrációs tárgyú jogalkotás, nagy mennyiségű joganyag keletkezett.

#### **4.1. A családegyesítési jogról szóló irányelv**

Az Európai Unió területére érkező külföldiek jelentős hányadát teszik azok, aki a korábban a tagállamok területére érkezett családtagokhoz kívánnak csatlakozni. *A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv* (családegyesítési jogról szóló irányelv) megfogalmazás szerint a család védelme és a családi élet kialakítása vagy megőrzése érdekében a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni. Az irányelv abszolút védelemben az atomi családot, vagyis a házastársakat és a gyermeket részesíti, de a tagállamok jogkörében hagyja annak mérlegelését, hogy a családegyesítési jog kedvezményezettjeiként az egyenes ági felmenő rokonokat és élettársakat is meghatározzák. Ha az egyik tagállam ilyen engedményt vezet be, az a másik tagállamot nem köti. Lehetőség van az eltartott szülők, valamint a családegyesítő vagy házastársa nagykorú, nem házas gyermekeinek családegyesítésére is, ha ezek egészségi állapotuk miatt nem képesek önmagukról gondoskodni. Az irányelv a poligám házasság esetében csupán egy házastárs – családegyesítési célú – tartózkodását teszi lehetővé. A norma különös szabályokat állapít meg a menekültek családegyesítésére: privilegizált rendelkezések vonatkozhatnak például a kérelem benyújtása előtt együtt töltött időszak hosszára, a családi kapcsolatot bizonyításának módjára.

A tagállamok kötelesek elősegíteni a családtagok beilleszkedését, továbbá az oktatás, foglalkoztatás és szakképzés lehetőségét ugyanolyan feltételek mellett kell biztosítaniuk, mint amelyek a családegyesítőre vonatkoznak.

#### **4.2. A tanulmányi célú tartózkodási jogról szóló irányelv**

Az Európai Unió egyik fontos célkitűzése, hogy a tagállamok oktatási rendszereiben fellelhető lehetőségeket a tágabb európai térségből, vagy azon túlról érkező külföldiek is kiaknázhassák és ennek eredményeiből az állampolgárságuk szerinti országok is részesülhessenek. A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló, 2004. december 13-i 2004/114/EK tanácsi irányelv (tanulmányi célú tartózkodási jogról szóló irányelv) személyi hatálya a tanulmányok folytatása céljából tartózkodó harmadik országok állampolgárait terjed ki. A tanulmányok folytatása magában foglalja mind a felsőoktatási intézményekben tanulókat (hallgató), mind pedig a középfokú oktatásban részt vevőket (tanuló). Tagállami döntéstől függően a normát alkalmazni lehet a diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat és az önkéntes szolgálat folytatása céljából érkező személyekre is. Az irányelv egyrésztől meghatározza azokat az általános feltételeket, amelyeket a hatálya alá tartozó mindegyik személyi körnek teljesíteni kell: elismert és érvényes úti okmány, kiskorúak esetében szülői engedély a tartózkodáshoz, egészségbiztosítás, eljárási díj megfizetése. A hallgatók tartózkodásának egyéb, különös feltétele, hogy felvételét az oktatási intézménybe igazolja, elegendő anyagi fedezet álljon rendelkezésre mind a tanulmányok folytatására, mind a hazautazás költségeire, kellő nyelvismerettel rendelkezzen és tandíját befizesse. A tartózkodás anyagi feltételeinek előteremtése érdekében a tagállamoknak lehetővé kell tenni, hogy hallgatók – bizonyos feltételekkel – a munkaerőpiacra is kijussanak. Az irányelv hatálya alá tartozó további személyi körök vonatkozásában a különös tartózkodási szabályok a tevékenység végzéséhez

szükséges igazolásokra (felvételi igazolás, gyakornoki szerződés, fogadó nyilatkozat), a megfelelő anyagi fedezet meglétét igazoló iratokra és személyes tulajdonságokra vonatkoznak.

#### **4.3. A kutatói célú tartózkodásra vonatkozó irányelv**

Viszonylag új keletű a közösségi jogban az Unió tagállamaiban tudományos kutatással foglalkozók tartózkodásával kapcsolatos jogalkotás. Az Unió magasan képzett munkaerő behozatalára irányuló „brain drain” politikájába illeszkedik a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló, 2005. október 12-i tanácsi 2005/71/EK tanácsi irányelv (kutatási tartózkodási irányelv). A jogforrás feladatként határozza meg a lisszaboni folyamat<sup>92</sup> (2000) és barcelonai ülés<sup>93</sup> (2002) célkitűzései elérése érdekében a harmadik országbeli állampolgárok három hónapnál hosszabb időtartamra történő, kutatási célú beutazásának és mozgásának elősegítését. Az irányelv nem titkolt célja, hogy a Közösséget vonzóbbá tegye a világ más tájairól érkező kutatók számára, és a Közösséget nemzetközi kutatóközponttá tegye. E prioritás érdekében az Unió lazít a bevándorolni kívánóktól megkövetelt feltételeken, sőt számos más területen is jogokat biztosít a letelepedés érdekében. Az irányelv szerint a honos népességgel egyenlő szociális és gazdasági jogokat kell biztosítani a kutatók számára, és meg kell teremteni a lehetőségét, hogy a felsőoktatási intézményekben oktathassanak. A családegyesítési irányelvvel összhangban megkönnyíti a kutatók családtagjai fogadását is.

A kutatási célú tartózkodás feltétele, hogy a kutató rendelkezzen elismert és érvényes úti okmánnyal, valamint a kutató és az akkreditált fogadó szervezet fogadási megállapodást kössön a kutatási tevékenység végzésére. A fogadási megállapodás célja kettős: egyrészt a kutatási tevékenység megvalósításával összefüggő információkat tartalmazza, másrészt kötelezettségvállalási nyilatkozatot is magában foglal arra vonatkozóan, hogy a kutató tartózkodásának anyagi fedezete és egészségbiztosítási ellátása biztosított.

#### **4.4. A huzamos tartózkodási irányelv**

A tagállamokban huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely a

---

<sup>92</sup> A lisszaboni folyamat az Európai Tanács 2000. március 23-24-én Lisszabonban összehívott rendkívüli csúcstalálkozójával vette kezdetét. Az ott megfogalmazott stratégiai célkitűzések értelmében létre kell hozni az Európai Kutatási Térséget, és az Európai Uniónak 2010-re a növekvő foglalkoztatás mellett a világ legversenyképesebb tudásalapú, dinamikusan fejlődő gazdaságává kell válnia. A magas szintű foglalkoztatáson és termelékenységen alapuló erőteljes növekedésnek egyúttal a fenntartható fejlődést, társadalmi kohéziót és a környezetvédelem magas szintjét is kell biztosítani, egyúttal pedig emelnie az európai állampolgárok életminőségét és életszínvonalát. A tagállamok a foglalkoztatás fellendítése érdekében megvalósítják az úgynevezett Európai Foglalkoztatási Stratégiát. A foglalkoztatási célkitűzések alapján az Unió nem csak a munkalehetőségek számának emelésére, hanem azok minőségének javítására is törekszik. Ennek érdekében az Unió teljes esélyegyenlőséget kíván biztosítani az olyan célcsoportok számára, mint a bevándorlók. Ez összefüggésben van az európai lakosság előregedésének jelenségével, amely rendkívüli nyomásként jelentkezik a közeljövőben az Unió munkaerőpiacára. Ezért nem csak a bevándorlási feltételeket kell megkönnyíteni a aktív és minőségi munkavállalók részére, hanem az oktatásban, gazdasági életben és egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében is jogokat kell biztosítani. Forrás: <http://www.gov.hu>, <http://www.szmm.gov.hu>

<sup>93</sup> Az Európai Tanács 2002. márciusi barcelonai ülése céljaként határozta meg, hogy a Közösségnek mintegy 700.000 kutatóval kell rendelkeznie, és a GDP 3%-át kell kutatásra fordítania. Ennek megvalósulásához számos egyéb intézkedés is szükséges, egyebek között a közösség nagyobb mértékű megnyitása olyan harmadik országbeli állampolgárok előtt, akik számára engedélyezhető a kutatási célú beutazás.

Közösségnek az EK Sz-ben is kinyilvánított alapvető célkitűzése. E cél érdekében a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (huzamos tartózkodási irányelv) bevezette az úgynevezett huzamos tartózkodói jogállást, mely a Közösség területén hosszabb ideje tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak az uniós polgárokéhoz hasonló jogosultságokat biztosít a gazdasági és szociális jogok, valamint a tagállamok közötti mobilitás tekintetében.

A huzamos tartózkodói jogállás megszerzésének legfontosabb feltétele az öt éves tartózkodás az adott tagállam területén, melynek jogszerűnek és folyamatosnak kell lennie. Ez jelzi, hogy a kérelmező szorosán kötődik az adott országhoz. Az irányelv bizonyos fokú rugalmasságot nyújt, amikor előírja, hogy a tagállamoknak figyelembe kell vennie azokat a körülményeket, amelyek miatt az adott személynek esetleg ideiglenesen el kell hagynia az ország területét. Így az érintett tagállam területétől való távollétek nem szakítják meg az ötéves időtartamot, amennyiben azok hat egymás követő hónapnál rövidebbek, és összesen sem haladják meg a 10 hónapot. Egyedi vagy kivételes okból, ideiglenes jellegű okokból, a nemzeti jog ez irányú rendelkezéseivel összhangban a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az előbbi időszaknál hosszabb távollét sem szakítja meg az előírt időtartamot. A huzamos tartózkodási jogállás megszerzésének további feltétele, hogy a kérelmező bizonyítja: nem fog a tagállam szociális rendszerének teheré válni, vagyis rendelkezik megfelelő anyagi forrásokkal és egészségbiztosítással. Hogy a huzamos tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges eljárásban a tagállami intézkedések ne korlátozzák feleslegesen a tartózkodási jog gyakorlását, az irányelv a kérelmek elbírálása tekintetében átlátható és méltányos eljárási szabályok kidolgozását írja elő.

A huzamos tartózkodási engedély megszerzését követően az adott személyt megfelelő, hamisítás ellen is védett – az 1030/2002/EK rendeletben meghatározott – tartózkodási engedély okmánnyal kell ellátni, amellyel könnyen és azonnal bizonyíthatja jogállását. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyt a tartózkodási engedélyt kiadó állam által nyújtott feltételekkel azonos elbánás illeti meg más tagállamban is. Más tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamban tartózkodhat, ha célja gazdasági tevékenység gyakorlása alkalmazotti vagy önálló vállalkozó minőségben, tanulmányok folytatása vagy szakképzés, illetve egyéb meghatározott célkitűzés. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek számára a tagállami jogban fokozott védelmet és hatékony jogorvoslati lehetőségeket kell biztosítani a kiutasítással szemben.

#### ***4.5. A kishatárforgalmi szabályozás***

Elsősorban az Európai Unióhoz 2004. május 1-én csatlakozott új tagállamok aktív kezdeményező szerepének köszönhetően közösségi jogalkotás kezdődött, amelynek eredményeképpen megszületett a tagállamok külső határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek módosításáról szóló, 2006. december 20-i 1931/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, amely 2007 januárjában hatályba lépett. A rendelet mögött az a jogalkotói szándék húzódik, miszerint a kibővített Európai Unió érdekében áll gondoskodni arról, hogy a határok ne képezzenek akadályt a szomszédaival folytatott kereskedelmi, a szociális és kulturális, illetve regionális együttműködés előtt. Ennek érdekében a norma jelentős könnyítéseket vezet be a kishatárforgalmi rendszer keretén belül a tagállamok területére utazó harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételeiben. A túlnyomórészt keretszabályozást

tartalmazó rendelet értelmében a kishatárforgalmi rezsim végrehajtását a tagállamok és a szomszédos harmadik országok által megkötendő kétoldalú megállapodások szolgálják.

## **5. A migrációra vonatkozó jövőbeli tervek megalapozása**

### **5.1. Zöld Könyv a gazdasági migráció európai-uniós megközelítéséről<sup>94</sup>**

Az Európai Bizottság számos témában bocsát ki úgynevezett zöld könyveket. Ezek politikai vitaindító szándékú jelentések, javaslatok. A Zöld Könyvek már konkrét jogszabály előkészítési szándékkal születnek, ezeket megküldik a feltehetően érintetteknek.<sup>95</sup> A Bizottság által a harmadik országból származó gazdasági migráns munkavállalók tagállambeli fogadási eljárásaival kapcsolatban kibocsátott Zöld Könyvre<sup>96</sup> számtalan reakció érkezett a tagállamok kormányaitól, a nemzetközi szervezetektől és a civilszférától. Minden tagállamnak alapvető stratégiai érdeke harmadik államok polgárainak munkaerőpiacra-bebocsátása, azonban a prioritások között jelentős eltérések vannak, egyes államok radikálisabb, míg mások konzervatívabb politikát képviselnek. Egy kérdésben azonban minden állam álláspontja azonos volt: a harmadik országokból érkező migráns munkavállalókra vonatkozó szabályok semmiképp nem lehetnek kedvezőbbek, mint az új, és a későbbiekben csatlakozó tagállamok polgáira vonatkozó átmeneti korlátozások. A vitát a 2005. június 14-i brüsszeli közmeghallgatás zárta le, amelynek eredményeit figyelembe véve készülnek javaslatok a bevándorlás szabályozására.

A Hágai Program szektor-specifikus szabályok, nagyrészt könnyítő rendelkezések bevezetését írta elő a migráció-politikai célok magvalósulásának elősegítése érdekében. A Zöld Könyv kibocsátása idején azonban a vita már arról szólt, hogy a hágai vonalon kell-e továbbhaladni, vagy átfogó (horizontális) migrációs szabályozásra van szükség. A Zöld Könyv kiindulási pontja szerint a migrációs politika alapkérdése a gazdasági migránsok bevándorlásának kérdése. Ezzel kapcsolatosan a következőkre kell az Uniónak válaszokat adnia:

Milyen mértékű legyen a közösségi beavatkozás az európai munkaerő-vándorlási politikában, milyen mértékben van szükség közös politika kidolgozására?

Az Európai Unió migrációs szabályozásában a horizontális megközelítést kell-e érvényesíteni, és átfogó jogi keretet kell-e kialakítani, vagy a bevándorlók különleges csoportjait kell-e megcélolni szektor-specifikus szabályokkal?

A szektor-specifikus szabályozás választása esetén mely munkavállalói csoportokra kell figyelemmel lenni, és miért?

A Zöld Könyv a harmadik államok polgárainak a tagállami munkaerőpiacokon való megjelenésével kapcsolatban az úgynevezett „közösségi preferencia” elvét tartja szem előtt, vagyis harmadik államok polgárai munkavállalóként csak akkor léphessenek be a tagállami munkaerőpiacokra, ha az adott gazdasági igényt bizonyítottan nem lehet helyi munkaerővel kielégíteni. A szükségességet az úgynevezett „gazdasági igény teszt” alapján lehet felmérni.

---

<sup>94</sup> Részletesen lásd: Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről. FMM. Budapest, 2005.

<sup>95</sup> Kende Tamás - Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, OSIRIS Kiadó, Budapest, 2003. 283. o.

<sup>96</sup> Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM(2004)811.

Az Unió a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező, tehát már letelepedett harmadik országból érkezett személyeket előnyben részesíti az újonnan érkezőkkel szemben. A Zöld könyv szerint szintén preferálni kell azon munkavállalókat, akik ugyan még nem letelepedettek, de az Unión belül már meghatározott ideig munkát végeztek, és csak átmenetileg hagyták el annak területét. Ennek célja a már említett brain drain politika keretében az úgynevezett brain circulation folyamat elindítása, amely a képzett munkaerő unión belüli mobilitás mellett a szülőföldjére történő visszaáramoltatását is magában foglalja. A dokumentum szerint meg kell könnyíteni a harmadik országbeli munkavállalók egyik tagállamból a másikba való mobilitását, elősegítendő, hogy a már letelepedett személyek olyan országba mehessenek át, ahol munkaerőhiány lépett fel. Így hatékonyabban lehetne kezelni az esetleges munkaerő-piaci válságokat.

Az egységes szabályozással kapcsolatban a Zöld Könyv felveti a kérdést, hogy a harmadik országbeli állampolgárok bebocsátása az Európai Unió munkaerőpiacára csak akkor történhet-e, ha hiány mutatkozik egy adott munkaerőpiacon, vagy a tagállamok maguk határozhassanak-e arról, hogy egyébként is engedélyezik a harmadik országbeli munkavállalók belépését. Az engedélyezési eljárásokkal kapcsolatosan a dokumentum kérdésként veti fel, hogy szükséges-e közös szabályozást létre hozni a harmadik országbeli önálló vállalkozók beengedésére vonatkozóan, illetve kialakítható-e a munkavállalási és a tartózkodási engedélyek együttes kérelmezése (egyablakos rendszer).

## ***5.2. Politikai terv a legális migrációról***

Az Európai Bizottság 2001-ben kísérletet tett arra, hogy a munkavállalás, illetve önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozóan közösségi szinten harmonizált szabályok szülessenek. A Bizottság 2001-es irányelv tervezete horizontális megközelítést alkalmazott, és valamennyi harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan meg kívánta határozni a munkavégzés, illetve az önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából történő beutazás és tartózkodás feltételeit, valamint az ezen személyi kört megillető jogokat. Az általános szabályoktól néhány speciális munkavállalói kategória, így például a szezonális munkavállalók, a határ menti ingázók és a vállalaton belül áthelyezett munkavállalók esetében írt volna elő eltérő szabályokat a tervezet. Az irányelv tervezetről a többi intézmény – az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság - kedvező véleményt adott, azonban a tagállamok ellenállása miatt a Bizottság végül 2006-ban hivatalosan is visszavonta a tervezetet.

Az Európai Bizottság 2005 decemberében megjelentetett legális migrációról szóló Politikai Terve vázolta fel azokat a lépéseket, amelyek a Hágai Programban megfogalmazott célok megvalósításához szükségesek. A Politikai Terv a Zöld Könyvhöz tett észrevételek alapján készült el, és öt irányelv kidolgozását javasolta. A Politikai Terv alapján az általános keretirányelv tartalmazza a harmadik országbeli munkavállalók jogaira és az egységes tartózkodási és munkavállalási engedély kiadására irányuló egységes eljárásra vonatkozó rendelkezéseket, ezen kívül pedig négy munkavállalói csoport – magasan képzett munkavállalók, szezonális munkavállalók, vállalaton belül áthelyezett munkavállalók, fizetett gyakornokok – vonatkozásában a harmadik ország állampolgárságával rendelkező migránsok beutazási és tartózkodási feltételeiről külön irányelvek rendelkeznek. A tagállamok többsége nem támogatta a 2001-ben alkalmazott horizontális megközelítést, ezért a Bizottság szektorális megközelítésre tett javaslatot. A másik lényeges különbség a 2001-es tervezethez

képezt, hogy az öt tervezet egyike sem szabályozza, illetve nem fogja szabályozni az önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából történő tartózkodást.

Az Európai Bizottság 2007. október 23-án terjesztette elő az általános keretirányelvre, valamint a magasan képzett munkavállalók beutazására és tartózkodására vonatkozó irányelvtervezeteket, amelyeket hatástanulmányokkal is alátámasztott.

A magasan képzett harmadik országbeli munkavállalók beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelv tervezet célja, hogy az EU-t vonzóbbá tegye a magasan képzett harmadik országbeli munkavállalók számára, és ezáltal hozzájáruljon az Európai Unió versenyképességének növeléséhez és a Lisszaboni Stratégiában megfogalmazottak megvalósításához. Ugyanakkor az EU fejlesztési politikájával összhangban csökkenteni kívánja a negatív, és maximalizálni a pozitív hatásokat, amelyek a magasan képzett munkaerő kivándorlása következtében a fejlődő országokat érintik. A tervezet arra törekszik, hogy megkönnyítse az ezen kategóriába tartozó munkavállalók beutazását, harmonizálja a tagállamok eljárási szabályait, és elősegítse a magasan képzett munkavállalók allokációját az Európai Unió munkaerő-piacán a munkaerő-igényeknek megfelelően. A Bizottság egy egységes, gyors és rugalmas eljárást irányoz elő, kedvező tartózkodási feltételeket biztosít a harmadik országbeli munkavállalók és családtagjaik számára, valamint megkönnyíti az EU-n belüli mobilitást is.

A harmadik országbeli munkavállalók jogairól és az egységes tartózkodási és munkavállalási engedély kiadására irányuló egységes eljárásról szóló tanácsi irányelv tervezet egyrészt egy egységes engedélyezési eljárás keretében kiadható, munkavállalásra és tartózkodásra egyaránt jogosító egységes engedély bevezetését tűzi ki célul, másrészt meghatározza azon területeket, amelyeken a harmadik országbeli munkavállalókat a saját állampolgárral egyenlő bánásmód illeti meg. Az egységes engedély, valamint az egységes engedélyezési eljárás jelentősen leegyszerűsítene a harmadik országbeli munkavállalók és munkaadók adminisztratív kötelezettségeit, valamint terheit az Európai Unióban tekintettel arra, hogy egy helyen kellene csupán az engedélyezés iránti kérelmet benyújtania (one-stop-shop). A tervezet kötelezi a tagállamokat arra, hogy a munkavállaláshoz való jogosultságot a más célból kiadott (családegyesítés, tanulmányi cél) tartózkodási engedélyekben is meg kell jelölni. Az egységes engedély, valamint a kiadására irányuló egységes eljárás bevezetése mellett a tervezet egységes munkavállalói jogosultságokat határoz meg a harmadik országbeli állampolgárok számára. A tervezet megjelöli azokat az elsősorban munkavállalással összefüggő területeket, ahol a harmadik országbeli állampolgároknak a saját állampolgárokkal egyenlő bánásmódot kell biztosítani. Az egyenlő bánásmódot minden olyan harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell, aki legálisan tartózkodik valamely tagállam területén. Ezáltal csökkenthető az uniós állampolgárok és a harmadik országbeli állampolgárok közötti tisztességtelen verseny, valamint garantálható az ez utóbbi csoport olcsó foglalkoztatása és kizsákmányolása elleni védelem, továbbá elismerésre kerülne az a tény is, hogy a harmadik országbeli állampolgárok munkájukon és adófizetésükön keresztül hozzájárulnak az európai gazdasághoz.

### **III. A KÖZÖS MIGRÁCIÓS POLITIKA LEHETŐSÉGEI**

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az Európai Uniónak milyen mértékű harmonizációt kellene kialakítania migrációs-politikájára vonatkozóan, több válasz kínálkozik. A Zöld



Könyv három lehetőséget<sup>97</sup> vázol fel, a horizontális megközelítést, az ágazati szabályozást és a gyorsított európai eljárást. Amennyiben az Unióra marad az ágazati szabályok kidolgozása, és a munkaerő-piaci helyzetnek megfelelően válogat a preferált munkavállalói csoportokból, előfordulhat, hogy nem veszi figyelembe az egyes államok társadalmi, történelmi hagyományaiból eredő népessépolitikai problémákat, és feszültséget gerjeszthet a szomszédos államok között.<sup>98</sup> Az átfogó és átlátható horizontális szabályozás megengedi, hogy a közös szabályok keretein belül az egyes tagállamok egyéni érdekeik szerint saját hatáskörben hozzanak szabályokat. Ez lehetőséget teremt a munkaerő-piaci helyzethez való rugalmas alkalmazkodásra, amennyiben szabályozás keretjellelű. Ezért ilyenfajta minimális szabályrendszer megalkotása látszik a legcélszerűbbnek, hiszen kellő teret engedne a tagállami igényeknek. Az engedélyeztetési eljárásnak lehetőleg gyorsnak és könnyen áttekinthetőnek kell lennie.

Az Unió a közösségi preferencia elvét kulcsfontosságúnak tartja a bevándorló munkaerő (beleértve harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező polgárait is) és az uniós munkavállalók közötti versenyben. Azonban a közösségi preferencia konzekvens érvényesítésén rések mutatkoznak, hiszen egyes kivételezett munkaerő-csoportok (kutatók, kiemelten fontos beosztású dolgozók, művészek) előnyt élveznek. Az Európai Unió folyamatos bővítésével a harmadik országok egyelőre háttérbe szorulnak, ugyanis az Unió munkaerőigényét nagyrészt fedezik a csatlakozó államok munkaerőbázisai, miközben számos tagállam magas munkanélküliséggel küzd, továbbá ezzel visszafogható a tőke elvándorlás is harmadik országok felé. Ez a tagállamokat arra ösztönzi, hogy lassítsák a harmadik országbeli munkavállalókat kedvezményező folyamatokat.

A közösségi preferencia érvényre juttatását jelenti azoknak a rendszereknek a fejlesztése is, amelyek lehetőséget adnak az egyes tagállamok hiányszakmaiban munkát vállalni szándékozók és a munkaerő-piaci egyensúlyt felborításával fenyegető jelentkezők szétválogatásában. Az európai Állami Foglalkoztatási Szolgálatok (PES) és az EURES Munkaerő-mobilitási Portál hozzájárulnak a harmadik országbeli dolgozók munkavállalási migrációjának könnyítéséhez. Az EURES egyik adatbázisa az úgynevezett CV adatbázis, ahol az uniós és nem uniós álláskeresők több nyelven megjelentethetik az önéletrajzaikat, a munkaadók pedig válogathatnak.<sup>99</sup>

A munkavállalási engedélyek kiadását a tagállamok továbbra is fenntartják maguknak. Bár a bevándorlás egyre inkább a közösségi szabályok hatálya alatt áll, tagállamok tartanak a munkaerő-beáramlás szabályozására hivatott kompetenciák feladásától. Egyelőre csupán annyiban engedtek, hogy létrejöhetett a munkavállalási és tartózkodási engedélyek együttes kérelmezése, az úgynevezett egyablakos rendszer.<sup>100</sup> Kiemelkedő jelentőségűnek látják viszont a magasan képzett munkaerő bebocsátását, ezért rendezték ezek családtagjainak helyzetét, és további kedvezményeket tartanak indokoltnak azon szomszédos államok polgárainak is, akiktől a hasonló történelmi hagyományok, nyelvtudás, földrajzi közelség okán gyors beilleszkedés várható.

---

<sup>97</sup> Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről

<sup>98</sup> A magyar kisebbség határon túli helyzetéről és az európai integráció hatásáról átfogóan lásd: *Besenyei Sándor: Össze kell egyeztetni óráinkat! Euroregionális együttműködés a délkeleti határ mentén.* In: Európai Tükör XI. éf. 11. szám, 2006. november.

<sup>99</sup> Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről

<sup>100</sup> Uo.

## ÖSSZEGRZÉS

Napjaink globális folyamataiban a tudásalapú gazdasággal bíró országok jutnak elnyökhöz. Az információs társadalom célja a humántöke felhalmozása.<sup>101</sup> Az egyes államok piaci fokozatosan liberalizálódnak, a tőkefolyamatok, nagyvállalkozások nemzetközivé válnak. „Ha egy térség részévé válik a globális piaci sávnak, akkor szembesül a nemzetközi üzleti elvárásokkal, ha pedig képes a kihívásoknak megfelelni, akkor felértékelődik a helyi adottság.”<sup>102</sup>

A gazdasági versenyben hátrébb tartó országok polgárai a jobb lehetőségekért folytatott globális küzdelemben akkor érvényesülnek, ha az öket felvevő piac viszonyai közt is képzett munkaerőnek minősülnek. A piaci döntéshozók célja a minőségi munkaerőpiac kínálta elnyök legjobb kihasználása. A tudásalapú társadalomban a tudás, mint termelőeszköz folyamatos frissítésre szorul, miközben egyre több kvalifikált szakemberre, tehát fokozott munkaerő-mobilitásra van szükség. Az Európai Unió migrációs politikájának prioritásai ezekhez a globalizációs folyamatokhoz illeszkednek. Az Unió céljaiban megjelenik bizonyos kivételezett munkaerő-csoportok bevándorlásának támogatása, és a képzett munkaerő megtartása érdekében további elnyök juttatása, ami a lisszaboni stratégia által kitűzött célt szolgálja: az Unió váljék a világ egyik legversenyképesebb és legdinamikusabban fejlődő tudásalapú társadalmává.

Az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott államokban a jövőben a gazdasági teljesítmény és életszínvonal növekedése várható. Ezek az országok vonzóak lesznek a bevándorlók számára, így számolni kell tehát a fokozódó migrációs nyomással. A bevándorlók számában és összetételében bekövetkező változások új kihívások elé állítják az országokat, ezért összefogásuk is egyre erősebb lesz, hiszen a munkaerőpiacaik változásai az egész Európai Unió gazdasági és szociális helyzetére is hatással lesznek.

Mindezekből következően úgy gondoljuk, hogy bár a bevándorlás-politika és a szabályozás alakulásában jelentős előrelépések tapasztalhatók, a közeljövőben egyelőre nem az egységes szabályozás elmélyítése, hanem a bevándorlók és családtagjaik integrációja és a tagállamok gazdasági és szociális rendszerének védelme, az egyensúly fenntartása áll az érdeklődés homlokterében.

## IRODALOM

Tamás Pál: *A külpolitikai koncepció kulturális és társadalompolitikai elemei*. www.hvg.hu

Rédei Mária: *Nemzetközi Migráció*. In.: A globális világ politikai földrajza (szerk.: Benedek Ágnes), Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002.

Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003.

Kende Tamás - Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. OSIRIS Kiadó, Budapest, 2003.

Chronowski Nóra - Rózsás Eszter: *Alkotmányjog*

---

<sup>101</sup> Rédei Mária: Információs és tudástársadalom. In: Benedek Ágnes (szerk.): A globális világ politikai földrajza Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002. 330-330. o.

<sup>102</sup> Rédei Mária i.m. 331. o.

Jogi Szakvizsga Segédkönyvek, Dialóg Campus Kiadó, 2005.

*Besenyei Sándor: Össze kell egyeztetni óráinkat! Euroregionális együttműködés a délkeleti határ mentén.* In: Európai Tükör, XI. évfolyam 11. szám, 2006. november

*<http://www.gov.hu> (A lisszaboni folyamatról)*

*<http://www.szmm.gov.hu> (A lisszaboni folyamatról)*

*<http://www.kulugyminiszterium.hu> (A Kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól; Az Európai Unió új nemzetközi fejlesztési eszköze; Somogyi Ferenc: Magyarország kész aktívan részt venni az euro-mediterrán együttműködésben)*

*Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről, 2005, FMM.*

## AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM JOGI ÉS POLITIKAI ESZKÖZEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

### BEVEZETÉS

A migrációval, különösen az illegális migrációval nem foglalkozni, a vitákban és koncepciókészítésben nem részt venni ma lehetetlen<sup>103</sup>, hiszen az Európai Unió (EU) szintjén alapvető felismerésként jelenik meg a munkaerő-vándorlás eredőjeként jelentkező piaci és szociális hatások kordában tartásának igénye, amire reagálniuk kell a már csatlakozott új tagállamoknak és a még csak felkészülési periódusában lévő tagjelölteknek is. Az illegális migráció kockázatai kapcsán gondolhatunk a fenyegető terrorizmusra is, de arra a szegénység elől menekülő nagyszámú illegális munkavállalóra is, akik – nem tartozván a preferált bevándorlók körébe<sup>104</sup> - minden lehetőséget megragadnak, hogy a „lebukást” elkerülve jussanak át az Unió határain, hiszen azokon túljutva már kevésbé kell ellenőrzése számítaniuk, és nem feledkezhetünk el az illegális bevándorlást segítő szervezett bűnözői körökről és a korrupcióról sem.

Miután az előző fejezetben az Európai Unió közösségi jogában a legális migrációval kapcsolatos intézményeket térképeztük fel, ebben a fejezetben az Unió illegális migrációt érintő politikájával foglalkozunk. A tagállamokba jogszerűtlenül belépő migránsok szárazföldi, légi és tengeri úton is érkeznek. Egyesek hamis vagy hamisított okmányokat használva egyénileg próbálkoznak, mások a szervezett bűnözés hálózatain keresztül kívánnak bejutni. A migránsok jelentős hányada érvényes vízummal vagy vízummentesség keretében érkezik, de jogszerű tartózkodásának lejártja után túltartózkodik, vagy tartózkodásának eredeti célját a hatóságok hozzájárulása nélkül megváltoztatja. Sokan a menedékjogi kérelem elutasítása után válnak illegális tartózkodóvá, mert nem hagyják el az országot.<sup>105</sup>

### I. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ALAPFORMÁI

Az EU-ba igyekvő illegális bevándorlók négy alapvető okból indulnak útra:

- a) gazdasági-szociális cél: jobb életfeltételek, gazdasági javak megszerzése,
- b) rendkívüli politika helyzet, amely a határok (jellemzően) ideiglenes átlépésére kényszeríti a bevándorlókat,
- c) a határok későbbi bünelkövetés céljával történő illegális átlépése,
- d) egyéb célok.

---

<sup>103</sup> Tóth Judit: Hogyan válogassunk a migrációs politikai étlapról? Politika, stratégia és migráció című konferencia anyagai. Forrás: [www.menedek.hu/docs/migracio-politika/19.pdf](http://www.menedek.hu/docs/migracio-politika/19.pdf).

<sup>104</sup> Az Európai Tanács 2000. március 23-24-én, Lisszabonban összehívott rendkívüli csúcstalálkozóján megfogalmazott stratégiai célkitűzései értelmében létre kell hozni az Európai Kutatási Térséget. Ennek érdekében az Unió esélyegyenlőséget kíván biztosítani a kiemelkedően képzett bizonyos bevándorlók csoportok számára. Forrás: <http://www.gov.hu>, <http://www.szmm.gov.hu>.

<sup>105</sup> COM(2006)402 végleges.

A gazdasági-szociális célú illegális bevándorlók motivációja hasonló a legális úton bevándorlókéhoz, de más eszközökkel törnek céljuk felé. Mivel nem rendelkeznek az előfeltételekkel, mint legálisan bevándorló társaik, a célország igazgatási szerveitől – kivételes esetektől eltekintve – kevés segítséget, viszont annál több szigorot és kényszerintézkedést várhatnak. A kevésbé fejlett országokban élő emberek jobb megélhetési feltételeket keresnek maguk és családjuk számára, de csak rosszul jövedelmező munkákhoz jutnak – ha nem kényszerülnek rögtön bűnelkövetésre –, és nem jogosultak szociális juttatásokra sem. Ez a kiszolgáltatott helyzet mégis jobb lehetőségekkel kecsegtet, mint hazájuk viszonyai. Az illegális migráció elindítóit gyakran rendkívüli politika, gazdasági vagy ökológiai válsághelyzetek, a válságövezetek száma a közeli jövőben várható tovább nő. Az Unió gazdaságilag fejlett országai, mint Franciaország, Németország vagy Ausztria igen vonzó célja a jobb életfeltételekre vágyóknak, miközben a gazdaságilag kevésbé fejlett tagországok inkább tranzitországgént jönnek számításba.

## **II. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓT SEGÍTŐ MAGATARTÁSOK**

Az Európai Unió tagállamaiba irányuló illegális bevándorlás döntő részben külső, harmadik országokból érkezik. Az illegális migráció megjelenési formái sokrétűek, módszerei közül legjellemzőbbek:

1. utazási irodák által bonyolított vízumüzelmek,
2. szervezett embercsempészet,
3. hamis okiratok megszerzése,
4. legális lehetőségek kijátszása,
5. korrupció.

### **1. Utazási irodák vízumüzelmei**

Az utazási irodákon keresztül bonyolított illegális bevándorlás szervezésével az ilyen irodákat működtető vállalkozók jelentős haszonra tesznek szert, miközben a felelősségre vonás veszélye minimális. E vízumüzletek különösen az Európai Unió kelet-európai szélein jellemzőek. A módszer lényege, hogy a harmadik állam utazási irodája begyűjti a vízumigényeket, és csoportosan szerzi be a turistavízumot valamely külképviseleten, ahol az állítólagos turistáknak nem kell személyesen megjelenniük. Általában valamely közreműködő tagországi szálláshely segítségével igazolják a beutazók turisztikai célú tartózkodását. A legálisan szerzett vízumokkal a „turisták” legfeljebb egy éjszakát töltenek a megjelölt országban, majd a szabad mozgás lehetőségét kihasználva tovább utaznak az Unió más államaiba, főleg Nyugat-Európa déli vidékei felé, ahol a feketemunkások foglalkoztatása elterjedtebb. A turistavízummal belépők másik része kelet-európai okmányhamisító műhelyekben készült hamis nyugat-európai tartózkodási engedélyeket használva szabadon mozog a schengeni térségen belül.

### **2. Szervezett embercsempészet**

A szervezett embercsempészet az illegális migrációnak egyik legjellemzőbb módja. Az elkövetők a beutaztatásra váró személyeket általában kisebb csoportokba gyűjtik, és különféle szállítóeszközökkel viszik át őket a határon. A célország elérése előtt a csoportok

összetalálkoznak, és nagyobb szállítójárművökön, kamionban vagy uszályon érik el a végcél. A csempészek az illegális beutazókat jellemzően kis helyre összezsúfolva, embertelen körülmények között szállítják. Az elkövetők általában maguk is külföldi állampolgárok, így a célországba való bejutás és az ország területén belüli mozgás számukra is nehézséget okozhat. Tevékenységüket a hatóságok intenzíven igyekeznek felderíteni, így a lebukás esélye is nagy, ezért gyakran veszik igénybe a célországbeli állampolgárok segítségét is.

A becsempészett vagy a határt önerőből illegálisan átlépők gyakran már útközben, valamely közbelső országba lelepleződnek. Ilyenkor nyomban menedékjogot kérnek, és igyekeznek kihasználni liberális menekültügyi szabályozással rendelkező országok segítőkészségét. A menedékkérőket nem ritkán ismét csak embercsempészek juttatják tovább a kívánt célország felé. Ez különösen jellemző az Észak-Európán keresztül érkező illegális migrációra.

### **3. Hamis okiratok megszerzése**

Az okirat-hamisítás az illegális migráció kézenfekvő segédeszköze. Az okiratok hamisításának módjai végtelenül változatosak, ezek feltérképezése kitenne egy egész kriminalisztikai tanulmányt. A Nyugat-Európába tartó illegális migránsok is gyakran használnak hamis személyi adatokat tartalmazó útlevelet határátlépésekor, a célország hatóságai által kiállított irataikban azonban már a valódi adataikat szerepeltetik. Gyakran az Európai Unió területére turistavízummal jutó személyek a cél- vagy tranzitország okmányhamisító műhelyében készült hamis tartózkodási engedélyeket szereznek a schengeni övezeten belüli szabad mozgáshoz.

### **4. Legális lehetőségek kijátszása**

Egyes tagállamok jogrendszerében nyílnak olyan kiskapuk, amelyek kihasználásával elérhető a tartózkodás legalizálása. Ilyen a látszólagos vagy úgynevezett névházasságok kötése. Egyes személyek rövid időtartamú tartózkodásra jogosító engedélyt szereznek az Európai Unió területére, majd amilyen gyorsan csak lehet, „névházasságot” kötnek egy honos állampolgárral, a kiutazást követően pedig családegyesítési kérelmet nyújtanak be. Az ezzel kapcsolatos ügyintézését gyakran erre szakosodott személyek, vagy ügyvédi irodák bonyolítják le.

A technikai fejlődést kihasználó új módszer, hogy a külföldiek az Interneten keresik meg a célterületeként kiválasztott tagállam cégeinek vezetőit, és – minden alap és háttér nélkül – munkavégzésre ajánlkoznak. Ilyenkor a belföldi cég kezdeményezi az illetékes bevándorlási hivatalnál a kérelmezési eljárás elindítást, amennyiben azonban nem tájékozódik kellően a külföldiek beutazásával és munkavállalásával kapcsolatos felelősségéről, igen kellemetlen helyzetbe kerülhet.

A legális lehetőségekkel való visszaélés jövedelmező lehetőség a magukat üzletembernek álcázó belföldi családok számára. A jogszabályok szellemétől és betűjétől idegen, kiterjedt korrupciós tevékenységgel összefonódó manipulációikkal jelentős vagyont és befolyást szereznek. Megnyerik az államigazgatás és rendvédelmi szervek tagjait, így kvázi szakemberek segítségével végzett tevékenységük látszólag a legalitás keretein belül, vagy legalábbis büntetlenül marad. Tevékenységük jelentős szolgáltatóiparra is támaszkodik,

szabályos irodák jönnek létre, amelyek szervezik és biztosítják a zökkenőmentes utazást, szállást, és hasznot húznak a feketemunkások kizsákmányolásából.

## 5. Korrupció

A korrupció a szervezett bűnözés fontos eszköze. Az illegális bevándorlás és az ahhoz kapcsolódó szervezett bűnözés óriási összegeket mozgat meg. A korrupció különösen a közigazgatást fenyegeti, a rendészet, valamint a vám- és adóügy munkatársai gyakran találkozhatnak vesztegetési kísérettel. A korrupció látenciája igen magas, a fertőzöttséget még becsülni is nehéz. Ahogy az illegális bevándorlók számának meghatározása lehetetlen, úgy szintén lehetetlen következtetni az illegális migrációhoz kapcsolódó korrupció mértékére.

### III. AZ ILLEGÁLIS BEVÁNDORLÁSRA VONATKOZÓ KÖZÖSSÉGI JOGI SZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSE, JELENLEGI HELYZETE

Az illegális bevándorlás egyre jelentősebb gond az Európai Unió gazdaságilag fejlett tagállamai számára. A probléma növekedésével a jogi szabályzás is igyekezett a lehetőségek keretei között lépést tartani. Fejlődésében a deklarált politikai hitelvek mellett a gazdaság és politika reálviszonyai játszották a döntő szerepet. Az Európai Közösség a migráció gazdasági és szociális hatásait és kockázatait már a 1980-es években felismerte, a '90-es évek nyugat-európai választási kampányaiban egyre nagyobb hangsúlyt kapott a munkanélküliség és a bevándorlás kérdése. A jobboldali pártok előretörésével Dániában, Olaszországban, Hollandiában és Franciaországban a liberális bevándorlás-politika háttérbe szorult, csökkent a menedékkérők száma is, nőtt viszont az illegális bevándorlók és illegális foglalkoztatottak száma. A külpolitikai folyamatok is migrációs instabilitást generáltak. A '80-as években az észak-afrikai államokban népességrobbanás zajlott le, egyes régiókban ötven százalékosra ugrott munkanélküliség, ezért sokan az Unióba történő kivándorlásban látták boldogulásuk kulcsát. Az EU tagállamai azonban csak a felsőfokú végzettségű, nyelveket jól beszélő afrikaiakat látták szívesen. A helyzet komolysága miatt a 90-es években a dél-európai országok radikális intézkedéseket vezettek be.<sup>106</sup> Szükségessé vált az Európai Unió és a mediterrán térség közötti együttműködés érdekében egy hatékony kapcsolatrendszer létrehozása. Ennek első eleme, az 1990. évi római együttműködési kísérlet azonban hamar elvérzett Libéria és Franciaország kapcsolatainak romlása miatt. Az Európai Tanács útmutatásai (Lisszabon 1992, Korfu 1994, Essen 1994) és a Bizottság javaslatai vezettek 1995-ben a barcelonai folyamat<sup>107</sup> megindulásához. E párbeszéd fontos szerepet játszik a mediterrán térséget sújtó illegális bevándorlás kezelésében.<sup>108</sup>

A 90-es évek végére megszilárdult az a gondolat, hogy a migráció konszolidálása érdekében az érintett országoknak átfogó egyezményeket kell létrehoznia. Egyrészt

---

<sup>106</sup> Glied Viktor: Az Euro-mediterrán Partnerség és Málta ma, forrás: [www.kitekinto.hu](http://www.kitekinto.hu)

<sup>107</sup> A Barcelonai Nyilatkozat az Unió mediterrán térséggel kapcsolatos politikájának újragondolásának jegyében a Földközi-tenger régiójának politikai, gazdasági és társadalmi stabilitásának érdekében jött létre. A szociális, kulturális és emberi erőforrásokat érintő célok között ad helyet a migráció kérdésének. Arra ösztönzi a résztvevőket, hogy felhasználva a MED migrációs programban szerzett tapasztalatokat javítsák az Unióba törvényesen bevándorlók körülményeit. A nyilatkozat első sorban a határokon átlépő bűnözéssel (terrorizmus, szervezett bűnözés) összefüggő illegális migrációra koncentrálni, rendszeres szakmai együttműködést csak ezzel kapcsolatosan ír elő.

<sup>108</sup> Glied Viktor: i.m. [www.kitekinto.hu](http://www.kitekinto.hu)

viszonylag széles legális bevándorlási csatornákra van szükség, a bevándorlási kérelmek egységes gyors elbírálására, másrészt az illegális bevándorlók visszatérésének biztosítására, ami az Európai Tanács Sevilla-i találkozásán fogalmazódott meg egyértelműen. Az illegális migrációra vonatkozó uniós reakciók korábban nem a közösségi jog szintjén, hanem az úgynevezett III. pillérben, tehát a kormányközi együttműködés keretében szerepeltek. A bel- és igazságügyi együttműködés keretében a határok szorosabb ellenőrzésre és a rendőri együttműködésre fektették a hangsúlyt. Az Unió azonban szélesebb bázison kívánta kezelni a problémát, ennek jegyében is fogant az Amszterdami Szerződés (1997) és az úgynevezett Bécsi Akcióterv szellemét folytató 1999-es Tamperei Program. A bevándorlással kapcsolatos uniós szabályozás átkerült az úgynevezett I. pillérbe, és a közösségi jog szerves részévé vált. A döntések nagyrészt a külső határok védelméről és az illegális migráció visszaszorításáról szólnak. Az illegális migráció másik vetülete, a szervezett bűnözés és az embercsempészet elleni harc eszközei azonban részben továbbra is a kormányközi együttműködés keretei között maradtak.

Az illegális migrációval kapcsolatos közösségi jogi szabályozás lényeges hiányossága, hogy nem tartalmaznak szabályokat arra vonatkozólag, hogy a tartózkodási engedély kiadásáról történő döntés során meddig terjed a tagállamok diszkrecionális jogköre. Az utóbbi években néhány tagállam, tekintettel a területükön huzamosan tartózkodó nagyszámú, harmadik országbeli illegális bevándorló megtűréseivel kapcsolatos nehézségekre, átfogó regularizációs kampányokat hajtott végre, melyek során az illegális migránsok tömegei jutottak jogszerű tartózkodói státuszhoz. Más tagállamok ezeket az intézkedéseket érdeklődve, de aggodalommal figyelték, hiszen azok a schengeni térségen belüli határellenőrzés eltörlése következtében a többi tagállamra is kihatnak.<sup>109</sup>

#### **IV. AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLASZAINAK IRÁNYA AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓRA: A FORMÁLÓDÓ POLITIKA SAROKKÖVEI**

##### **1. Bizottsági intézkedési tervek, programok, közlemények**

###### ***1.1. Hampton Court-i találkozó***

Az Európai Bizottság a 2005. október 27-én tartott állam- és kormányfői találkozó alapjain 2005. november 30-án közleményt adott ki a migrációs folyamatok kapcsán szükségessé vált intézkedésekről. A Bizottság ennek alapján három témakörben tartott szükségesnek intézkedéseket:

- A mediterrán térségből az Európai Unióba érkező jelentősebb migráció kapcsán az afrikai országokkal való fokozottabb együttműködés. Az elmaradott országokban a szegénység kezelése az európai országok számára is fontos, ugyanis a szociális migráció a fejlett gazdaságú országokat terheli meg. Az Európai Uniónak tehát hozzá kell járulnia az afrikai országokban a szociális válságkezeléséhez, a mélyszegénység felszámolásához, ami az illegális migráció és embercsempészet táptalaja. A rendszeres együttműködés érdekében a tagállamok szorgalmazzák a találkozók tartását (euro-mediterrán csúcstalálkozók), de az Európai Unió által

---

<sup>109</sup> COM(2006)402 végleges.



kötött egyéb nemzetközi egyezmények is egyre gyakrabban tartalmaznak az illegális migráció visszaszorítására irányuló partnerségi megállapodásokat.<sup>110</sup>

- A már korábban felállított Európai Határrendészeti Ügynökség (FRONTEX) fejlesztése, ehhez megfelelő pénzeszközök biztosítása. Az illegális migrációval szembeni fellépés megfelelő hatékonysága érdekében a határrendészeti rendszernek az egész mediterrán térségre ki kell terjednie.
- Az emberkereskedelemmel szembeni harc eredményességének fokozása a pénzügyi és műszaki eszközök fejlesztésével. Az együttműködés szakemberek rendelkezésre bocsátásában, testvérvárosi együttműködések keretében és támogatásokban testesül meg, célja, hogy a főbb kibocsátó országok rendelkezzenek a megfelelő eszközökkel a menekültprobléma kezelésében.

### ***1.2. A harmadik országokkal a migráció és menekültügy területén történő együttműködésről szóló tematikus program<sup>111</sup>***

A program célja a migrációs problémákkal küzdő harmadik országok támogatása. A célkitűzések egyike az illegális migráció elleni küzdelem és az illegális bevándorlók visszafogadásának megkönnyítése. A program lényegében a 2006-ig tartó AENEAS programot váltja fel.

### ***1.3. Közlemény a menekültügy területén megerősített gyakorlati együttműködésről: új struktúrák, új megközelítések, a döntéshozatal minőségének javítása a közös európai menekültügyi rendszerben<sup>112</sup>***

A bizottsági közlemény a Hágai Programban (lásd alább) résztvevő tagállamok közötti együttműködés elősegítéséről szól az abban megfogalmazott célok előmozdítása érdekében. Földközi-tenger melléki elhelyezkedésük révén az illegális bevándorlás által leginkább sújtott államok helyzetének javítása végett fejleszteni kell a menekültügyi igazgatást, be kell vezetni az egységes európai eljárást, közösen kell gyűjteni és értékelni a származási országokra vonatkozó információkat.

### ***1.4. Közlemény a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásáról<sup>113</sup>***

---

<sup>110</sup> Az afrikai országok problémáinak felismerése nyomán született például az Európai Közösség és az AKCs országok (Afrikai, Karib-tengeri és Csendes-óceáni Államok Csoportja) között a szegénység csökkentését és e térségek felzárkóztatását célzó megállapodás (Partnerségi Megállapodás, Partnership Agreement). A Megállapodás 13. cikke szól az EU-ba irányuló migrációról. A faji megkülönböztetés tilalmáról és egyenlő bánásmódról szóló alapelvek mellett az EK ugyanolyan foglalkoztatási feltételeket biztosít az AKCs országokból legálisan érkező munkavállalóknak, mint saját polgárainak. Az említett 13. cikk azonban első sorban az illegális bevándorlás kezelésével és a visszafogadási feltételeivel foglalkozik.

<sup>111</sup> COM(2006)26 végleges.

<sup>112</sup> COM(2006)67 végleges.

<sup>113</sup> COM(2006)402 végleges.

A Bizottság közleménye az illegális bevándorlás minden kérdésére kiterjed. Az átfogó dokumentum a harmadik országokkal folytatott együttműködéstől kezdve a tagállamok közötti jobb információcsere problémáig bezárólag foglalkozik a migrációs problémákkal. A Bizottság szerint három főkérdésre kell koncentrálni, egyik a külső határok megerősítése, második a szabályozás kiépítése, harmadik az illegálisan az Európai Unióba érkező személyek illegális foglalkoztatása.

### ***1.5. Közlemény a migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában: helyzetértékelés az átfogó európai migrációs politikáról***<sup>114</sup>

Az Afrika felől érkező bevándorlási problémáival foglalkozó közlemény az afrikai államokkal és a regionális a szervezetekkel együtt folytatott munkáról szól, de kitér az e régióban szerzett tapasztalatok más régiókban történő felhasználására is (Kelet-Európa, Latin-Amerika, Ázsia). A Bizottság szerint tovább kell erősíteni az Afrikával való párbeszédet a migráció mindegyik kérdésében.

### ***1.6. Közlemény a déli tengeri határok igazgatásának megerősítéséről***<sup>115</sup>

A közlemény a - különösen a tengeri határokon átlépő - illegális migrációval szembeni operatív tevékenységgel foglalkozik. A tengeri határookra jelentős nyomás nehezedik, amely elleni harc egyik legjelentősebb eszköze a FRONTEX (lásd alább) eszközrendszerének erősítése. A Bizottság szerint partiőrség-hálózatot kell létrehozni, továbbá európai megfigyelési rendszert és operatív segítségnyújtás kiépítését kell szorgalmazni. Létre kell hozni olyan szakértői csoportot, amelynek szakemberei gyorsan igénybe vehetők a menekültügyi problémák kezelésében: vízumkérelmek értékelésében, tolmácsolásban, más szakmai kérdések történő segítségnyújtásban.

## **2. Az Európai Tanács értékelése az illegális bevándorlás helyzetéről**

Az Európai Tanács 2006 júliusában a migrációval kapcsolatosan fogalmazott meg következtetéseket. Kifejezi aggodalmát a földközi-tengeri és atlanti-óceáni régiókban növekvő illegális migrációs hullámok miatt, és hangsúlyozza, hogy a tengeri határokon a megfelelő felügyeleti kapacitások érdekében erősíteni kell az operatív együttműködést.

Az egységes szabályozás létrehozása és kölcsönös megismerése érdekében a Tanács elfogadta a 2006/688/EK határozatot a menekültügy és bevándorlás területét érintő tagállami intézkedésekkel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatási mechanizmus létrehozásáról. E szerint a tagállamoknak az információk nyilvánossá válásának időpontjáig közölnie kell a területüket érintő és várhatóan a többi tagállamra is hatást gyakorló azon nemzeti intézkedéseket, amelyek meghozatalát tervezik. Az információcsere a Bizottságon keresztül történik, így lehetőség nyílik a tagállamok és a Bizottság közötti szakértői véleménycserére. Az információkat továbbá a Bizottság összegyűjti, és jelentés készíti ezekről annak érdekében, hogy a Tanácsban és Parlamentben megvitathassák a bevándorlási politika kérdéseit.

---

<sup>114</sup> COM(2006)735 végleges.

<sup>115</sup> COM(2006)733 végleges.

2006 decemberében tanácskozásának eredményeként az Európai Tanács számos megbízást adott a Bizottságnak az illegális migrációval szembeni küzdelem területén javaslatok kidolgozására. A Bizottság az embercsempészet visszaszorítására és a határvédelem erősítése érdekében javaslatot tett gyors reagálású határvédelmi csapatok felállítására<sup>116</sup>. A Bizottság szerint szükséges a határellenőrzés során kialakuló rendkívüli helyzetekben igénybe vehető emberi erőforrások biztosítása.

## V. AZ EURÓPAI UNIÓ ILLEGÁLIS BEVÁNDORLÁSSAL SZEMBENI ESZKÖZEI

### 1. A kezdetek és a Tamperei Program

Az illegális migrációra vonatkozó közösségi politika alapszerződési keretét az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) elfogadása teremtette meg. Az 1992. február 7-én, Maastrichtban aláírt EUSz (hatályba lépett 1993. november 1-jén) már konkrétan tartalmazott a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket, általános célul tűzve a szoros bel- és igazságügyi együttműködés kialakítását.

Az EUSz – többek között – ún. közös érdekű ügynek tekintette a bevándorlás-politikát és a harmadik országok állampolgáira vonatkozó politikát, ide értve a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása, a tagállamok területén való illegális tartózkodása és munkavállalása elleni küzdelmet.

Az illegális migráció uniós kezelése a közös érdekű ügyek stádiumából az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződéssel fejlődött tovább. Az EUSz által létrehozott pillérstruktúrában jelentős változások következtek be, ami érintette az illegális migrációra vonatkozó politikák jövőjét is. Az Amszterdami Szerződés EUSz-t érintő módosítása létrehozta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget, amelyben a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.

Az Amszterdami Szerződés kettéválasztotta az EUSz-ban szereplő korábbi bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó VI. címet, amely a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezésekre karcsúsodott. Ezzel párhuzamosan lezajlott a migrációs politika közösségiesítése: közösségi kompetenciába került az illegális bevándorlás elleni fellépés, ideértve az illegálisan tartózkodók repatriálását is.

Az Amszterdami Szerződés másik jelentős eredménye volt, hogy az alapszerződésekhez csatolt jegyzőkönyvvel az ún. schengeni vívmányokat az Európai Unió keretébe illesztette.

Részösszegzésként megállapítható, hogy a fenti alapszerződési változtatások nyitották meg annak lehetőségét, hogy közösségi szinten is adekvát válaszok szülessenek az illegális migráció által gerjesztett kihívásokra.

Annak érdekében, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének ideája megfelelő politikai impulzust kapjon, az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően –

---

<sup>116</sup> COM(2006)401 végleges.

kizárólag a témával foglalkozó – állam és kormányfői találkozóra került sor. Az Európai Tanács 1999. október 15-16-én, Tampereben tartott ülésén vitatta meg az Unió szabadság, biztonság és jog térségére vonatkozó, következő öt évet felölelő programját (1999-2004). A Tamperei Program kiemelte, hogy a szabadság biztonság és jog térségének megvalósítása során ki kell aknázni az Amszterdami Szerződés által kínált lehetőségeket.

A tamperei „mérőkövekben” meghatározott célok közül – témánk szempontjából – kiemelendő a migrációs áramlatok kezelésével foglalkozó rész. A Tamperei Program hangsúlyozta, hogy a vízumpolitika, valamint az okmányhamisítás elleni fellépés területén további lépéseket szükséges tenni, ideértve a harmadik országokban működő konzulátusok közötti együttműködés fejlesztését. Az illegális migráció vonatkozásában a program nyomatékosította, hogy büntetőjogi szankciókkal szükséges fellépni az emberkereskedelem és a migránsok gazdasági célú kizsákmányolása ellen, illetve az ezekhez kapcsolódó bűnszervezetek felderítése érdekében az EUROPOL-t is fel kell használni. A Tamperei Program a határbiztonsággal kapcsolatban aláhúzta a határellenőrzést végző hatóságok közötti szorosabb együttműködést, konkrét példaként említve a görög és olasz hatóságok közötti kooperációt. A program – mintegy üzenetként a csatlakozás előtt álló államoknak – kiemeli, hogy a schengeni acquis-nak az Amszterdami Szerződéssel az EU keretébe történő beillesztése olyan kötelezettséget teremt, amelyre a jogharmonizáció teljes mértékben kiterjed.

Végül, de nem utolsó sorban a Tamperei Program rögzítette, hogy az illegális migrációra vonatkozó politika közösségiesítése együtt jár annak nemzetközi szerződéskötési következményeivel is. Ebből kifolyólag az Európai Tanács felhívta a Tanácsot, hogy éljen a visszafogadási megállapodások megkötésének lehetőségével, illetve alkalmazzon ún. visszafogadási klauzulákat az Európai Közösség és harmadik országok közötti más tárgyú egyezményekben.

Az Európai Tanács felkérése alapján a Bizottság a 2000-2004 közötti időszakban félévente beszámolt a Tamperei Program végrehajtásának állapotáról<sup>117</sup>, illetve 2004 nyarán összefoglaló közleményt bocsátott ki a közel öt év során megvalósított feladatokról<sup>118</sup>.

A következőkben Tamperei Program égisze alatt megteremtett legfontosabb politikai és jogi instrumentumokat bemutatására vállalkozunk:

### ***1.1 Visszafogadási megállapodások***

Az Európai Közösség elsőként a Amszterdami Szerződéssel tett szert kifejezetten visszafogadási megállapodások (readmission agreements) megkötésére felhatalmazó hatáskörre [EKSZ 63. cikk (3) bekezdés d) pont; összeolvasva az EKSZ 300. cikk (1) bekezdésével]. Erre az új kompetenciára tekintettel a tamperei Európai Tanács által elfogadott

---

<sup>117</sup> COM(2000) 167. végleges, (2000.3.24.), COM(2000) 782. végleges (2000.11.30.), COM(2001) 278. végleges (2001.5.23.), COM(2001) 628. végleges (2001.10.30.), COM(2002) 261. végleges (2001.5.30.), COM(2002) 738. végleges (2002.12.16.), COM(2003) 291. végleges (2003.5.22.), COM(2003) 812. végleges (2003.12.30.).

<sup>118</sup> A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások COM(2004) 401 végleges (2004.6.4.)

következtetések már felhívták a Tanácsot arra, hogy (a) a harmadik országokkal kötendő együttműködési megállapodásokban helyezzen el ún. visszafogadási klauzulákat, vagy (b) önálló visszafogadási megállapodásokat dolgozzon ki harmadik országokkal vagy azok csoportjával. Az 1999. decemberi Bel- és Igazságügyi Tanács mindkét megközelítésnek eleget tett: egyrészt megállapodtak egy új visszafogadási klauzula-típus alkalmazásában, amelyet minden harmadik országgal kötendő jövőbeli együttműködési megállapodásba be kellett illeszteni. Másrészt a Tanács több lépcsőben tárgyalási mandátumokat adott a Bizottságnak, amelyek – az Európai Bíróság értelmezésében (C-466/98. számú ügy, *Egyesült Királyság v. Bizottság*) – kizárják az egyes tagállamok hatásköreit hasonló tárgyú megállapodásokról való bilaterális tárgyalások folytatására.

Az 1999. decemberi tanácsülés és 2006 vége között a Tanács összesen tizenhat harmadik ország vonatkozásában adott tárgyalási mandátumot a Bizottságnak. Az ennek alapján megszületett visszafogadási megállapodásokat alapvetően két nagy csoportba oszthatjuk. A 2004 vége előtt megszületett (aláírt) megállapodások kísérleti jelleggel azokat az entitásokat célozták, amelyek nem képeznek jelentős migrációs nyomást az Unióra nézve (ún. első generációs megállapodások). Így kerültek megkötésre az első visszafogadási megállapodások Hong Kong Különleges Közigazgatási Területtel (2001. november), majd a Makaó Különleges Közigazgatási Területtel (2003. október), továbbá Sri Lankával (2003. november), illetve Albániával (2004. december) E ún. első generációs megállapodások mindegyike hatálya lépett.

## ***1.2. A tagállamok kényszerintézkedések végrehajtása során történő együttműködése***

*A harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló, 2001. május 28-i 2001/40/EK tanácsi irányelv* megalkotásának szükségességét azt adta, hogy egységesítsék a tagállami hatóságok által elrendelt kitoloncolási határozatok más tagállamban történő elfogadását, illetve biztosítsák a hatósági döntés racionális végrehajtását. A belső határok nélküli térségben viszonylag gyakran előfordulhat, hogy az adott személlyel szemben lefolytatott hatósági eljárás alatt, vagy azt követően az érintett más tagállamba távozik, így az ottani elfogását követő visszaszállítás a határozatot hozó tagállamba további adminisztrációs és pénzügyi terhet jelent. Az irányelv egyébként reflektál a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) kitoloncolásokkal kapcsolatos 23. cikkére is, valamint kiemeli, hogy a norma az Amszterdami Szerződéssel uniós kompetenciába utalt schengeni *acquis* továbbfejlesztését jelenti.

*A légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló, 2003. november 25-i 2003/110/EK tanácsi irányelv* célja, hogy – amennyiben a légi úton történő átszállítás nem oldható meg a célállomásra közvetlen légi járat igénybevételeivel – együttműködést biztosítson a tagállamok kitoloncolást végző hatóságai között. Az átszállítási műveletet megelőzően a kezdeményező tagállam hatósága írásbeli átszállítási kérelmet intéz a felkért tagállam kijelölt hatóságához, melyben tájékoztatást ad az átszállítandó személyről (személyes adatai, orvosi ellátás szükségessége, korábbi sikertelen kitoloncolások), a légi járatról, valamint a biztonsági intézkedések szükségességéről. Az átszállítás engedélyezését a felkért tagállam megtagadhatja közrendi, közbiztonsági okokból, illetve technikai akadályok miatt is. A kérelmet főszabály szerint a tervezett átszállítást megelőzően legalább két nappal kézhez kell kapni a felkért tagállam hatóságának, amelyet két napos – kivételes esetekben 48 órával meghosszabbítható – határidőn belül el kell bírálni.

Garanciális szabály, hogy jóváhagyás nélkül az átszállítás nem kezdhető meg, a hatóság „hallgatása” esetén azonban előzetes értesítés alapján is megindítható.

### ***1.3. A tagállami büntető anyagi jog közelítése és az áldozatvédelem***

A Tamperei Program kiemelkedő célkitűzése volt a szabadság, biztonság és jog térségének fejlesztése összefüggésében a határon átnyúló, szervezett bűnözés elleni fellépés. Az illegális migráció elleni küzdelem keretében tehát ki kellett dolgozni olyan jogi instrumentumokat is, amelyek a tagállami büntetőpolitikák számára egységes iránymutatást adnak. A vizsgált időszakban több olyan „III. pilléres irányelv” (kerethatározat) született, amelyek az illegális migrációval összefüggésbe hozható, azt segítő bűnös cselekményeket kívánnak a tagállami harmonizációt követően pönalizálni.

Kiemelendő a pillérstruktúra specialitása miatt (a) *a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i 2002/946/IB tanácsi kerethatározat* és (b) *a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló, 2002. november 28-i 2002/90/EK tanácsi irányelv*.

A közösségi pillér keretei között elfogadott irányelv definiálja a büntetendő cselekményeket, a III. pilléres kerethatározat pedig szankciókat és egyéb büntető-eljárásjogi intézkedések határoz meg a bűncselekményhez. Az irányelv szerinti tényállás körébe tartozik a külföldiek jogellenes be- és átutazásához, valamint jogellenes tartózkodásához kapcsolódó segítségnyújtás. Ezekben túlmenően szankciókra kell számítaniuk a részeseknek, illetve az elkövetők a bűncselekmény kísérleti fáziséért is felelősségre vonhatóak. A kerethatározat értelmében a bűncselekmény elkövetőt szabadságvesztéssel, kiutasítással és foglakozástól eltiltással is szankcionálni lehet, melyek mellett a felhasznált szállítóeszköz elkobzása is alkalmazható.

A Tamperei Program külön nevesíti az emberkereskedelemmel szembeni fellépés fontosságát, aláhúzva, hogy annak III. pilléres kereteit 2000 végéig el kell fogadni. A kívánt határidőre ugyan nem, de 2002-ben elfogadták *az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló, 2002. július 19-i 2002/629/IB tanácsi kerethatározatot*. Tekintettel arra, hogy a témában több igényes értekezés is született, ehelyütt a kerethatározat rövid tartalmi összefoglalására vállalkozunk. Jelen tanulmány szerzői hangsúlyozzák továbbá, hogy az illegális migráció és az emberkereskedelem között felfedezhetőek kapcsolódási pontok, azonban ez nem jelenti a két jelenség összemosását.

A kerethatározat értelmében az elkövetési magatartás a személyek toborzását, szállítását, átadását, bűjtését, későbbi befogadását, beleértve az adott személy feletti ellenőrzés felváltását vagy átengedését foglalja magában. Az elkövetés módjai között szerepel a kényszer, erőszak vagy fenyegetés, erőszakos elhurcolás, megfélemlítés, valamint a hatalommal vagy kiszolgáltatott helyzettel visszaélés. A célzattal kapcsolatban a norma kiemeli az adott személy munkájának vagy szolgáltatásainak kizsákmányolását, a rabszolgaságot, illetve a rabszolgasághoz vagy szolgasághoz hasonló helyzeteket is, vagy mások prostitúciójának kizsákmányolását vagy a szexuális kizsákmányolás egyéb formáit, beleértve a pornográfiát is. A kerethatározat – hasonlóan a fentebb tárgyalt normához – kilátásba helyezi a részesek és a kísérleti szakasz büntethetőségét. Az áldozatok védelme és támogatása is hangsúlyt kap a szabályozásban.

A büntetőjogi keretek mellett érdemes egy rövid kitérőt tenni egy másik igen fontos közösségi jogi eszköz, *a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló, 2004. április 29-i 2004/81/EK tanácsi irányelv* bemutatására. A vizsgált irányelv az emberkereskedelem elleni fellépéssel kapcsolatos nemzetközi jogfejlődésre reflektálva született meg. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által elfogadott, az emberkereskedelem, különösen a nőkkel és gyermekekkel való kereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvvel és a migránsok csempésze elleni jegyzőkönyvvel kiegészített nemzetközi szervezett bűnözés elleni 2000. évi Palermói Egyezményt a Közösség nevében 2000 decemberében írták alá, amelyben már megjelenik az áldozatok számára biztosítandó tartózkodási engedély intézménye. Az irányelv rendelkezéseivel összhangban tartózkodási engedélyre jogosult az a harmadik országbeli állampolgár, aki emberkereskedelem áldozata, továbbá kész együttműködni a bűncselekmények felderítéséért felelős hatóságokkal. Az együttműködési készséggel kapcsolatos döntés megalapozottsága érdekében az irányelv gondolkodási időt biztosít az áldozatok részére, mely lehetőséget teremt arra is, az érintett személyek megszabadulhassanak a bűncselekmény elkövetőinek befolyásától. A norma már a gondolkodási idő tartamára biztosítja a szükséges anyagi támogatás és a sürgősségi egészségügyi ellátás igénybevételének lehetőségét. Annak érdekében, hogy az áldozatok ne kerüljenek vissza a bűnügyi hálózatba, a tartózkodási engedély birtokosa számára engedélyezni kell a munkaerőpiachoz való hozzáférést, valamint a szakképzésben és az oktatásban való részvételt.

#### ***1.4. A fuvarozók felelősségének kiterjesztése***

Az Európai Unió területére érkező illegális migráció elleni fellépés egyik legkézenfekvőbb megoldása a migránsokat szállító fuvarozók kötelezettségeinek meghatározása. A jóhiszemű fuvarozókat természetesen el kell választani az embercsempészt megvalósító fuvarozóktól, amikor is szállítóeszköz vezetője annak tudatában – rejtve – utaztatja a külföldieket, hogy azok a jogszerű belépés feltételeivel nem rendelkeznek. Ez utóbbi eset az előzőekben már említett büntetőjogi keretek szabályozása alá tartozik. A közösségi jogfejlődés azonban praktikus okokból eljutott abba a stádiumba, hogy a fuvarozóktól megköveteli az utazást vagy a határátlépést megelőző – az illegális migrációt akadályozó – gondosságot.

*A 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről szóló 2001. június 28-i 2001/51/EK tanácsi irányelv* is ennek fényében született. Az Schengeni Végrehajtási Egyezmény és az irányelv értelmében a fuvarozó kötelezettsége többirányú. Egyrészt a szállítást végzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szállított személyek rendelkeznek-e a belépéshez szükséges úti okmányokkal. Másrészt a fuvarozó köteles gondoskodni az utas visszaszállításáról, amennyiben beléptetését bármely okból megtagadták, vagy az általa szállított utas más célállamba történő beléptetésének megtagadása miatt visszairányították abba a tagállamba, amelyen átutazott. A visszaszállítási kötelezettség fennáll abban az esetben is, ha a más célállamba történő szállítást vállaló fuvarozó megtagadja az általa szállított utasnak a járműre történő felvételét.

A fuvarozók „felelősségérzetét” az irányelv azzal is fokozza, hogy amennyiben a visszaszállítást nem a vétkes fuvarozó végzi, annak költségeit állni kell, illetve személyenként 3000-5000 euróig terjedő büntetésre számíthat, ha az úti okmány ellenőrzésével kapcsolatban mulaszt.

A határellenőrzés eredményességét és gyorsaságát pozitívan befolyásolja, ha határellenőrzést végző hatóságok tagjai már a határátkelőhelyekre történő érkezést megelőzően információkat kapnak a harmadik országbeli állampolgárokról.

*A fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló, 2004. április 29-i 2004/82/EK tanácsi irányelv* elfogadásával ezen a területen is előrelépés történt. A norma szerint a légi személyszállítást végző fuvarozók – a határforgalmat ellenőrző hatóságok kérésére – kötelesek adatokat szolgáltatni repülésre bejelentkezett utasokról és a légi járatról. A norma egyébként kiemeli, hogy az adatszolgáltatás teljesítése nem mentesíti a fuvarozókat az úti okmányok ellenőrzésére vonatkozó kötelezettség alól. Fontos adatvédelmi szabály, hogy a továbbított adatokat a határellenőrző hatóság 24 órán belül törli, kivéve, ha egyéb tevékenysége (például bűnmegelőzési, bűnüldözési) érdekében fel kívánja használni. A fuvarozóknak felróható okból történő hibás, hamis, hiányos adatküldése, vagy az adatküldés elmaradása járatonként 3000-5000 euróig terjedő szankcióval járhat.

### **1.5. Migrációs összekötő tisztviselők hálózata**

Már az Európai Tanács sevillai és thesszaloniki ülésein is felmerült annak igénye, hogy a harmadik országokkal történő együttműködés elmélyítése céljából célszerű lenne felállítani egy olyan hálózatot, amely bevándorlási összekötő tisztviselők alkalmazásával szolgálná a közösségi migrációs érdekeket. *A bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló, 2004. február 19-i 377/2004/EK tanácsi rendelet* elfogadásával közösségi szinten is megteremtődött annak lehetősége, hogy a kihelyezett tisztviselők kapcsolatokat létesítsenek és tartsanak fenn a fogadó ország hatóságaival, elősegítve ezáltal az illegális bevándorlás megelőzését és az ellene folytatott küzdelmet, valamint az illegális bevándorlók hazatelepülését és a legális migráció igazgatását. A migrációs összekötő tisztviselők lényegében olyan információgyűjtő és –továbbító pontok, amelyek általában a tagállamok külképviseletein látják el tevékenységüket. A releváns információk gyűjtése kiterjed a fogadó országból kiinduló, vagy azon áthaladó illegális migráció jellemzőire, útvonalaira, az azt segítő bűnszervezetek feltérképezésére, az okmányhamisítási technikák felfedezésére, valamint az illegális migrációt gerjesztő „push faktorokra”. Természetesen a hálózat hatékonyságát alapvetően befolyásolja az az igény, hogy a tagállami tisztviselők ne izoláltan végezzék tevékenységüket, hanem rendszeres találkozóik alkalmával kicserélik és közösen értékeljék a megszerzett ismereteket.

A Tamperei Program mérlegeként a Bizottság hangsúlyozta, hogy a szabadság, biztonság és jog térségének megvalósítása során kiemelkedő eredményeket születtek, amelyek jó alapot biztosítanak a jövőbeli munkát meghatározó, új prioritások előkészítése során. A Bizottság kiemelte, hogy az elfogadott jogi eszközök gyakorlati megvalósulásának értékelésére fokozott figyelmet szükséges szentelni, illetve, hogy a programok végrehajtásához nélkülözhetetlen a kellő finanszírozási források hozzárendelése. Mintegy kritikai élel a Bizottság azt is kifejtette, hogy az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő öt éves időszakban fenntartott lehetőség, mely szerint a tagállamok is kezdeményezhettek jogi aktusokat a



közösségi pillérben gyakran a nemzeti érdekek előtérbe helyezésével járt a Tamperei Programban meghatározott célok hátrányára. Másrészt a tanácsi döntéshozatali mechanizmusban az egyhangúság követelménye sem szolgálta teljes mértékben a közösségi érdekeket. A Bizottság a prioritások közül kiemelte, hogy a vízümpolitikának eleget kell tennie a dokumentumok biztonságossá tételére vonatkozó általános követelményeknek, és jobb együttműködést kell biztosítani konzuli szinten. Biometrikus azonosító elemeket kell bevezetni az úti és személyi okmányokban, elsősorban az útlevelekben. A Bizottság hangsúlyozta továbbá, hogy meg kell győződni arról, hogy a Vízüminformációs Rendszer (VIS), illetve az új Schengeni Információs Rendszer (SIS II) ténylegesen bevezetésre került-e és teljes mértékben kihasználják-e a kapacitását. Ezen túl a Bizottság a legális és illegális migráció összefüggéseivel kapcsolatban aláhúzta: a bevándorlásra vonatkozó pozitív és nyitott közösségi politika hitele elsősorban attól függ, hogy milyen mértékben sikerül az Európai Uniónak megfékeznie az illegális bevándorlást. Ezen a területen is érvényes azonban, hogy a cselekvés hatékonysága elsősorban a szolidaritás mértékétől függ.

## **2. A Hágai Programtól napjainkig**

A Tamperei Program lezárását követően tovább folytatódott a szabadság, biztonság és jog térségének fejlesztésére vonatkozó új, ötéves program előkészítése. Az Európai Tanács 2004. június 17-18-án tartott brüsszeli ülésén üdvözölte a Bizottságnak a Tamperei Program során elért eredményeiről szóló jelentését. Az Európai Tanács időszerűnek tekintette a folyamat következő szakaszának elindítására, ezért felkérte a Tanácsot és a Bizottságot, hogy az elkövetkező évekre vonatkozó új programmal kapcsolatos javaslatokat dolgozza ki és 2004 vége előtt terjessze elő. Az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy az új programnak arányban kell állnia a kihívás nagyságával és az Unió polgárainak elvárásaival. Az új programnak gyakorlati jellegűnek is kell lennie, és a Tamperei Programból eredő, folyamatban lévő munkára és az intézkedések első generációjának értékelésére kell épülnie.

Az Európai Tanács 2004. november 4-5-én, Brüsszelben lezajtott ülésén el is fogadta a Hágai Program: A szabadság, biztonság és jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban című ötéves tervet. A Hágai Program kiemelt célja a migrációs hullámok kezelése és a Unió külső határainak hatékony ellenőrzése, melyet a jogszabályok egymáshoz való közelítésével és a közös politikák fejlesztésével kell megvalósítani. A program kiemeli, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének fejlesztése komoly szerepet játszik a Közösség biztonságának, a kölcsönös bizalomnak és a jogállamiság érvényesülésének biztosításában. Ebből kifolyólag az Unió belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól elválaszthatatlannak kell tekinteni.

A Hágai Program illegális migrációval kapcsolatos célkitűzésiből a következőket tartjuk kiemelendőnek:

(a) Tekintettel arra, hogy a feketegazdaság és az illegális foglalkoztatás az illegális bevándorlókat az adott országba „pull faktorként” hathat, meg kell valósítani feketegazdaság visszaszorítására vonatkozóan célkitűzéseket.

(b) A program hangsúlyozza, hogy a Tanácsnak 2005 elején meg kell kezdenie a vitát a kitoloncolási eljárásokra vonatkozó minimumszabályokról, illetve fel kell gyorsítani a harmadik országokkal megkötendő visszafogadási megállapodások előkészítését. A programban az Európai Tanács üdvözölte a FRONTEX 2005. május 1-jei létrehozását és felkérte a Bizottságot, hogy 2007 vége előtt nyújtson be értékelést annak működéséről.

- (c) A Hágai Program szerint javítani szükséges a migrációs útvonalakra, az embercsempészésre és -kereskedelemre vonatkozó információk gyűjtését, elemzését és cseréjét, melybe szükséges bevonni az Unió egyéb intézményeit is.
- (d) Szintén továbbfejlesztendő területként tekinti a program a bevándorlási összekötő tisztviselői hálózatok szilárd alapokon történő létrehozását a harmadik országokban.
- (e) A Hágai Program különös figyelmet szentel a biometrikus azonosítók bevezetésére és az információs rendszerek alkalmazására. A program alapján meg kell vizsgálni, hogy hogyan lehet hatékonyabban felhasználni az Unió információs rendszereit (SIS, VIS, EURODAC).
- (f) Az okmánybiztonság területén a következő lépéseket a biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba, tartózkodási engedélyekbe történő integrálásával kell megtenni.
- (g) A külkapcsolati dimenziókkal összefüggésben a Hágai Programban feladatként jelent meg annak megvizsgálása, hogy vajon az EK visszafogadási politikája keretében szerencsés lenne-e eseti alapon megkönnyíteni a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok harmadik országok állampolgárai számára történő kiadását.

A jövőbeli munka ütemezése érdekében a Hágai Program ún. cselekvési terv kidolgozását irányozta elő, amely a program céljait és prioritásait konkrét intézkedések és az ezekhez rendelt határidők formájában fogalmazta meg. A végrehajtás ellenőrzésére érdekében a Bizottság évi rendszerességgel jelentést készít.

A Hágai Program végrehajtásáról rendelkező Cselekvési Terv konkrétan számba veszi azokat a jogalkotási és nem jogalkotási jellegű cselekvési pontokat, amelyek a program prioritásait az uniós végrehajtás szintjére bontják le. Az illegális migráció elleni fellépés szempontjából az alábbiakat emelnénk ki: a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának fejlesztése, az illegális bevándorlásra vonatkozó közös politikáról szóló éves jelentés, a tagállamok bevándorlási szolgálatai számára biztonságos webalapú információs hálózat létrehozásáról szóló bizottsági határozat elfogadása (ICONET), javaslat az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló európa tanácsi egyezmény aláírására, a kitoloncolási eljárásokra vonatkozó javaslat, a Bizottság különleges képviselőjének kinevezése a közös visszafogadási politikaterületén, közösségi visszafogadási megállapodások kötése. Ezekon túlmenően a Cselekvési Terv előírta a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) vonatkozó jogi szabályozás előkészítését, biometrikus azonosítókat tartalmazó okmányok bevezetését, a visszafogadási egyezmények megkötését ösztönző vízumkönnyítési lehetőségekre vonatkozó irányelvek kidolgozását, valamint a Vízuminformációs Rendszer alkalmazásának megkezdését.

### ***2.1. A határigazgatásban történő együttműködés jogi alapjai (FRONTEX és RABIT)***

Ugyan a FRONTEX létrehozásának jogi alapját<sup>119</sup> már a Hágai Program elfogadását megelőzően megalkották, az ügynökség tevékenységét csak 2005. május 1. után kezdte meg. A varsói székhelyű intézmény tagállamok közötti operatív együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén, hiszen a külső határok őrzete továbbra is tagállamok felelősége. A FRONTEX támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök képzésében, közös képzési szabványok kialakításában, kockázatelemzést végez, figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését,

---

<sup>119</sup> Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló, 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet

segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; és biztosítja a tagállamok számára a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletek során. A FRONTEX munkája során együttműködik az EUROPOL-lal, a CEPOL-lal, az OLAF-fal, de olyan nemzetközi szervezetekkel is, mint például az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR).

A FRONTEX feladatai egyébként *a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló, 2007. július 11-i 863/2007/EK tanácsi és európai parlamenti rendelet* megalkotásával kiegészültek. Az ügynökség felelősségi körébe került a gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT-Rapid Border Intervention Teams) tagállami küldése is, valamint a RABIT tagjai számára továbbképzések és gyakorlatok megszervezése, megtartása. A RABIT rendelet megszületése egyébként jól példázza a Hágai Programban is megfogalmazott közös felelősség és tehermegosztás elvének erősítését, hiszen a külső határok őrizete keretében megvalósuló illegális migráció elleni fellépés közös érdek. A külső határokon előfordulnak olyan rendkívüli helyzetek, – például jelentős számú illegális migráns érkezése – amelyek esetében a tagállam önállóan nem tud eredményes fellépni, ezért támogatásra van szüksége. Ennek érdekében a norma lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállam kérésére a FRONTEX korlátozott időtartamra, ideiglenes jelleggel gyorsreagálású határvédelmi csapatot küldjön az érintett határszakaszra.

## **2.2. Információs rendszerek**

### **2.2.1. A Schengeni Információs Rendszer**

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) a belső határok nélküli európai térség biztonságának fenntartásáért felelős talán legfontosabb informatikai rendszer. A SIS-t egy olyan adatbázisként hozták létre, mely lehetővé teszi a kijelölt hatóságok számára, hogy az abban tárolt személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez hozzáférve a határ-, rendőrségi, idegenrendészeti és vámellenőrzéseket hatékonyabban tudják végrehajtani. A rendszer működtetése 1995. március 26-án kezdődött el, amikor is az akkori schengeni államok egymás közötti határaikon eltörölték a határellenőrzést. Az akkori SIS jogalapját egyébként a Schengeni Végrehajtási Egyezmény IV. cím 92-119. cikkei tartalmazták. A technológiai fejlődés, a rendszerrel szemben támasztott újabb elvárások és nem utolsósorban az Európai Unió bővítése azzal a következménnyel járt, hogy megkezdődött a gondolkodás a SIS továbbfejlesztéséről. Ennek eredményeként született meg *a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről szóló, 2001. december 6-i 2424/2001/EK tanácsi rendelet és a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről szóló, 2001. december 6-i 2001/886/IB tanácsi határozat*.

A SIS II fejlesztésére vonatkozó döntéseket követően a Bizottság három javaslatot nyújtott be a továbbfejlesztett rendszer jogi alapjára, melyből két rendelet és egy határozat született. *A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet* lényegében a közösségi pillérbe tartozó kérdéseket szabályozza. A rendelet határozza meg a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó beléptetési és tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzéseknek a SIS II-be történő

bevitelének és feldolgozásának feltételeit, valamint az ezekhez kapcsolódó kiegészítő információk cseréjét.

A beutazási vagy tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárra vonatkozó adatokat a tagállami közigazgatási hatóságok vagy bíróságok által hozott határozatban elrendelt nemzeti figyelmeztető jelzés alapján kerülnek a SIS II-be. A figyelmeztető jelzések ezen kategóriájához a nemzeti határellenőrzési, rendőrségi vagy vámellenőrzési, vádhatósági feladatok, vagy ezek koordinációját ellátó hatóságok férnek hozzá. Az előbbieket mellett a rendelet biztosítja, hogy a beutazási vagy tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzésekhez és a harmadik pilléres SIS II határozatban<sup>120</sup> szabályozott ellopott, elveszett okmányokra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez a vízumkiadó és egyéb idegenrendészeti feladatokat ellátó hatóságok is betekinthessenek.

A SIS II tényleges működésének kezdete jelenleg 2009. őszére prognosztizálható, addig is az ún. SIS I++ funkcionál.

### **2.2.2. A Vízuminformációs Rendszer**

Már a Hágai Program előtt is voltak kezdeményezések a vízumadatok közös azonosítási rendszerének kidolgozására. Az Európai Tanács felkérése alapján a Bizottság megvalósíthatósági tanulmányban vizsgálta a rendszer kiépítésének lehetőségét. Ezt követően elfogadták a *Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló, 2004. június 8-i 2004/512/EK tanácsi határozatot*, amely megteremtette annak jogi alapját is, hogy az uniós költségvetésben is tervezhető legyen a VIS költsége. A VIS lényege, hogy informatikai rendszer jön létre, amely lehetővé teszi a vízumokkal kapcsolatos adatok elérhetőségét. A VIS Központi Vízuminformációs Rendszerből, Nemzeti Interfészekből, valamint a Központi Vízuminformációs Rendszer és a Nemzeti Interfészek közötti kommunikációs infrastruktúrából áll, melyek kifejlesztéséért a Bizottság felel.

Az uniós döntéssel összhangban a VIS működésének első fázisában az észak-afrikai és a közel-keleti régióban található külképviseleteken kell az alkalmazhatóságot biztosítani. A VIS határozatot követően a Bizottság 2005-ben benyújtotta a Vízuminformációs Rendszerről és a rövidtávú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló rendelet megalkotására vonatkozó javaslatát, melyet hosszas vita után elfogadott a Tanács, kihirdetése azonban ezidáig nem történt meg.

A VIS vízumpolitikai jellegű céljai mellett kiemelendők a biztonságot erősítő funkciói is, mint az ún. vízum-shopping megelőzése, a külső határokon történő határellenőrzés hatékonyabbá tétele, az okmányhamisítás elleni fellépés. A VIS megkönnyíti az illegális bevándorlók azonosítását, hozzájárulva a hatékony visszatérítési politika kialakításához.

---

<sup>120</sup> A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2007. június 12-i 2007/533/IB tanácsi határozat.

A fentiekén túl a VIS-ben rejlik egy másik irányú potenciál is, és ennek kiaknázását az unió végre is hajtotta. A VIS rendelettel szinte párhuzamosan futott a vízuminformációs rendszerhez a tagállamok kijelölt hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, konzultációs céllal történő hozzáféréstől szóló tanácsi határozat tervezetének vitája. A jogi aktus célja, hogy megteremtse a bűnmegelőzési, bűnüldözési funkciókat ellátó tagállami hatóságok és az Europol számára a VIS-ben tárolt adatokhoz történő hozzáférés jogalapját és feltételeit. Garanciális szabály, hogy a VIS-ben tárolt információkat csupán a terrorista jellegű cselekmények és egyéb kellő súlyú bűncselekmények felderítése érdekében lehet megismerni, az adatigénylés egyedi esetekre vonatkozik és indokolással kell ellátni.

### **2.3. Visszafogadási egyezmények és a visszatérési irányelv**

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése, illetve a Hágai Program újabb lendületet adott a már folyamatban lévő visszafogadási tárgyalások sikeres lezárásához (Oroszországgal és Ukrajnával), valamint új megállapodások sikeres letárgyalásához és aláírásához (a Nyugat-Balkán országaival). A 2005 októberében, illetve 2006 júniusában több éves tárgyalások után aláírt EK-orosz és EK-ukrán visszafogadási megállapodások kivételével a Bizottság 2006 őszén immár egy országcsoportra, a nyugat-balkáni országokra nézve kapott tárgyalási mandátumot. E tárgyalások relatíve gyorsan lezajlottak, s 2007 szeptemberében már Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró, és Szerbia is közösségi szintű visszafogadási megállapodással „büszkélkedhetett”. Ezzel párhuzamosan Moldovával is folytak tárgyalások, amelyek szintén kvázi zökkenőmentesen vezettek eredményre 2007 októberében.

E hét ún. új generációs visszafogadási megállapodás szintén hatályba lépett, így jelenleg tizenegy országot ölel fel a közösségiesített visszafogadási politika nemzetközi szerződéses rendszere. Ezt a számszerű – immár jelentősebb kibocsátó államokat is magában foglaló – sikert árnyalja az a tény, hogy e megállapodások gyakorlati végrehajtása több relációban akadozik, ugyanis több esetben nem készültek el azok az ajánlott/kötelező végrehajtási jegyzőkönyvek (*implementing protocols*), amelyek a közösségi szintű, de a végrehajtásban az egyes tagállamokra támaszkodó visszafogadási rezsim „üzemszerű” működtetéséhez elengedhetetlenek (pl. Oroszországgal a tagállamok többségének nincs effajta végrehajtási jegyzőkönyve).

Jelenleg további három országgal folynak, illetőleg állnak a tárgyalások (Marokkó, Pakisztán, Törökország), valamint a tárgyalási mandátumok megléte ellenére a formális szerződés-előkészítés még nem kezdődött meg Algériával és Kínával.

A jövőt illetően az uniós tagállamok közül többen nem elégedettek a visszafogadási megállapodások rendszerének hatékonyságával, és reformokat javasolnak. Így tesz pl. az Unió soros elnökségét 2008 júliusától betöltő Franciaország is: a közelmúltban a Francia Elnökség által bemutatott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum – utalva az európai szinten aláírt visszafogadási megállapodások elégtelen mivoltára – kezdeményezi a jelenlegi tárgyalási mandátumok felülvizsgálatát, illetve azt, hogy 5 éven belül a főbb származási országokkal ténylegesen szülessenek meg a vonatkozó visszafogadási egyezmények (felhasználva ehhez a tagállamok diplomáciai és kereskedelmi eszközeit).

A Bizottság 2005 szeptemberében nyújtotta be a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és

eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv tervezetét. A tervezet az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságának fokozása érdekében meghatározza a tagállamokban az illegális migránsok visszatérése érdekében alkalmazandó eljárások minimális követelményeit, így az önkéntes hazatérés, a kiutasítás végrehajtása, a beutazási és tartózkodási tilalom alkalmazása, a kiutasítási határozatok elemei, az ellenük biztosítandó jogorvoslat, a kiutasítást előkészítő őrizet, stb. kérdéseit.

#### **2.4. Okmánybiztonság és biometria**

Az illegális migrációs elleni fellépés egyik fontos eleme, hogy az okmánybiztonság növelésével is korlátozzuk az okmányhamisítás lehetőségeit. A technológia jelenlegi fejlődési szakában a lehető leghatékonyabb okmánybiztonsági módszer a biometrikus jellemzőknek elektronikus formában történő tárolása. Ennek közösségi szintű, első lépése a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló, 2004. december 13-i 2252/2004/EK tanácsi rendelet elfogadása volt. A norma szerint az útlevélekbe és úti okmányokba biometrikus azonosítókat kell beilleszteni annak érdekében, hogy az okmány és annak valódi birtokosa között megbízható kapcsolat jöjjön létre. A rendeletben meghatározottak szerint kibocsátott úti okmányokat biometrikus azonosítókat (arckép más, ujjnyomat) tartalmazó tárolóelemmel (chippel) kell ellátni. Időközben a Bizottság módosító javaslatot nyújtott be az eredeti rendelethez, melynek célja, hogy minimalizálja az ujjnyomtatvélteli kötelezettség alóli mentességet, valamint, hogy bevetésre kerüljön az „egy okmány - egy személy” elv.

A tartózkodási engedélyek formátumának egységesítése és biztonsági elemeinek meghatározása már a Tamperei Program végrehajtása folyamán megkezdődött, azonban a biometrikus elemek integrálásának jogi kerete csak 2008-ban született meg. A harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK rendelet módosításáról szóló, 2008. április 18-i 380/2008/EK tanácsi rendelet értelmében szintén arcképmást és ujjnyomatot tartalmazó chippel kell ellátni a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállítandó tartózkodási engedélyeket.

#### **ÖSSZEGZÉS**

Az európai közösségi gondolkodás felismerte, hogy a jogszerű bevándorlás intézményeinek fejlesztése nem küszöböli ki a jogszerűtlen bevándorlást. Az Európai Unióba irányuló bevándorlás okai szerteágazóak, ezért a legális lehetőségek szélesítése nem küszöböli ki az illegális vándorlás okait és motivációit. Fokozott figyelmet kell fordítani az emberkereskedelem elleni küzdelemre és az emberkereskedelmi hálózatok áldozataira, ezen a területen is erősíteni kell a cél-, a tranzit- és a származási országok közötti együttműködést.

Figyelemmel kísérve a közös migrációs politika alakulásának vontatott folyamatát leszögezhetjük, hogy az Európai Unióban egyelőre hiányzik a közös bevándorlási politika, ami csorbítja a szabadságon és biztonságon alapuló térség elvét. Az Unió migrációs politikájának alapjait a 2004 és 2009 között megvalósítandó Hágai Program alkotja, amely a tamperei csúcstalálkozó céljain alapul.

Az Európai Unió schengeni övezetének új államai tranzitországból egyre inkább cél-országgá válnak majd, fel kell készülni az ebből eredő, adott esetben súlyos gazdasági és

szociális problémákra. Számolni kell a globális felmelegedés által keltett migrációs hatásokkal is. *Sir Nicholas Stern* brit közgazdász szerint a klimatikus változás eredményeként – hiszen a tengerszint nő, a szárazföld csökken, területek kerülnek víz alá, a sivatagosodás terjed, - „klímahajléktalanok” tömegei jönnek létre, ami jelentős migrációt eredményez a viszonylag kedvező, kontinentális éghajlatú országok, különösen Európa középső része, benne hazánk felé. A migráció széleskörű és mélyreható gazdasági és szociális folyamatokat eredményez. Előnyeinek felismerése és hasznosítása elengedhetetlen az Európai Unió számára, ahogy hátrányainak elhárítása is, ennek érdekében pedig hatékony migrációs fejlesztési politikára van szükség, amely összhangban áll a minden egyént megillető emberi és szociális jogokkal.

## LEGÁLIS ÉS ILLEGÁLIS BEVÁNDORLÁS AZ EURÓPAI UNIÓ NÉHÁNY FONTOSABB ORSZÁGÁBAN

– NAGY-BRITANNIA, NÉMETORSZÁG, OLASZORSZÁG ÉS SPANYOLORSZÁG PÉLDÁJÁN –

### I. A BEVÁNDORLÁS PROBLÉMÁJA

A bevándorlás kezelésével kapcsolatos problémákat Nagy-Britannia, Németország, Olaszország és Spanyolország példáján mutatjuk be: ezek jól példázzák az utóbbi évtizedekben Európában lezajlott változásokat.

A vezető régi tagállamokban földrajzi helyzetüktől, társadalmi viszonyaiktól és a bevándorlók összetételétől függően a legális és illegális immigrációval kapcsolatban hasonló elvi platformon sokban eltérő szabályozási, rendészeti és szociális gyakorlat érvényesül. A hasonló elvi platformot a *multikulturális társadalom* gondolata nyújtja. Európa két fő politikai vívmánya, a nemzet és a jogállam talaján álló politikai konzervativizmus számára a történelmileg kialakult nemzeti kultúra a meghatározó azonosulási keret<sup>121</sup>, de legalábbis az a politikai közösség, amelynek tagjait a közös államhoz tartozás<sup>122</sup> intézményi szálai fűzik egybe. Ezzel szemben a *multikulturalizmus* koncepciója szerint a késői modernitás korában a transznacionális folyamatok által összefűzött társadalmakban a tradicionális és egységes nemzeti kultúra elképzelése tarthatatlan: a társadalom etnikai, kulturális és életmódbeli kisebbségek együttesévé, a korábbi többség a kisebbségek egyikévé válik.<sup>123</sup>

A bevándorlás az Európai Unió döntéshozói számára egyre nagyobb fejtörést okoz. A kontinens társadalmi előregedőben vannak, a feladat tehát a bevándorlás előnyeinek kiaknázása és kedvezőtlen hatásainak ellensúlyozása. Ennek ellenére az EU közös migrációs politikája várat magára, miközben a bevándorlók, köztük a szabálytalanul bevándorlók száma folyamatosan nő, különösen a mediterrán térségben. Az 1990-es években és a 2000-es évek elején a Dél-Európába, különösen Olaszországba, Portugáliába és Spanyolországba irányuló bevándorlás jelentősen növekedett, miközben Belgiumban, Németországban és Hollandiában csökkent a bevándorlók száma.<sup>124</sup> Ciprus görög részén mutatkozott a legnagyobb egyenlegváltozás az őslakosság és a bevándorlók számában: 1000 lakosra +27,2 fő. Ezt követi Spanyolország (+15), Írország (+11,4), Ausztria (+7,4), Olaszország (+5,8) és Málta (+5).

---

<sup>121</sup> Vö. Egedy Gergely: Brit konzervatív gondolkodás és politika (XIX.-XX. század), Századvég, Budapest, 2005. 276-277. o.

<sup>122</sup> Egedy Gergely: Konzervativizmus az ezredfordulón, Magyar Szemle Alapítvány, Budapest, 2001. 222.o.

<sup>123</sup> Raz, Joseph: Multikulturalizmus – liberális szempontból. In: Feischmidt Margit (szerk.): Multikulturalizmus, Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997. 176. o.

<sup>124</sup> Münz, Rainer: Europe: Population and Migration in 2005, [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org), 3.o.



1. táblázat: Bevándorlási egyenleg a különböző európai országokban (1000 lakosra) 1992-2003 között

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Franciaország	0,6	0,3	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,8	0,9	1,0	1,1	0,9
Németország	9,6	5,7	3,9	4,9	3,4	1,1	0,6	2,5	2,0	3,3	2,7	1,7
Olaszország	0,5	0,4	0,5	0,6	1,0	1,0	1,1	0,8	1,0	0,8	6,1	10,4
Spanyolország	1,4	1,5	1,4	1,5	1,9	2,1	3,8	5,7	9,4	10,5	15,8	17,6
Nagy-Britannia	0,8	1,5	1,4	2,0	1,8	1,5	3,6	2,8	2,8	3,1	2,1	4,4
EU-15	3,3	2,4	1,8	2,1	1,8	1,3	1,8	2,4	2,8	3,5	4,5	5,4

Forrás: Eurostat

Abszolút számokban a legjelentősebb immigráció 2005-ben Spanyolországban mutatkozott: +652.000 fő. Eközben Olaszországban +338.000 fő, az Egyesült Királyságban +196.000 fő, Franciaországban +103.000 fő, Németországban +99.000, Portugáliában +64.000 fő, Ausztriában +61.000 fő és Írországra csupán +47.000 fő. Az új kelet-európai tagországok közül Csehországba vándoroltak a legtöbben: 36.000 fő.<sup>125</sup>

2. táblázat: Bevándorlók száma néhány európai országban, 2005 (1000 fő)

	Teljes lakosság	Bevándorlók száma
Franciaország	59.635	103
Németország	82.536	99
Olaszország	57.321,1	338
Hollandia	16.192	2,8
Spanyolország	41.550,6	652
Nagy-Britannia	59.328,9	196

Forrás: Münz, 2005

Németországban él a legnagyobb külföldön született populáció: 10,1 millió, míg Franciaországban 6,4 millió, az Egyesült Királyságban 5,8 millió, Spanyolországban 4,8 millió, Olaszországban 2,5 millió, Svájcban 1,7 millió, Hollandiában 1,6 millió.

Az illegális migráció a társadalmi egyensúllyal, köz- és nemzetbiztonsággal és az emberi jogokkal kapcsolatos problémákat vet fel.<sup>126</sup> 1993 és 2002 között 3.500-an veszítették életüket, miközben illegálisan próbáltak Európába jutni, ebből 72-en Nagy-Britanniába igyekeztek. A leggyakoribb halálok fulladás volt, 61-en veszítették életüket a kompokon történő embercsempészes közben.

A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) az *illegális* helyett az *irreguláris (szabálytalan) migráció* fogalmának használatát javasolja.<sup>127</sup> Ez a szélesebb kategória kiterjed mindazokra, akik menekülőként, a szabályok megkerülésével, határsértőként, embercsempészek útján érkeznek egy idegen országba, ott illegálisan tartózkodnak, munkát vállalnak, emberkereskedő vagy jogellenes kizsákmányolás áldozatává válnak, még akkor is, ha később menekültstátuszt kapnak.<sup>128</sup> Ritecz György megfogalmazásában az illegális migráns

<sup>125</sup> Münz: i.m. 3.o.

<sup>126</sup> Vö. Farrant, M.- Grieve, Clare – Sriskandarajah, Dhananjayan: Irregular Migration in the UK, April 2006, 4.o.

<sup>127</sup> Nagy Boldizsár: Lehetséges-e belső határok nélküli Európai Unió közép- és kelet-európai államokkal való bővülés után? In: Sik Endre – Tóth Judit (szerk.) Táborlakók, diszpórák, politikák. Budapest, 1996. 180-194. o.

<sup>128</sup> World Migration 2003. 58.o.

„jogsabályokba ütközö módon kívánja tartós tartózkodási vagy lakóhelyét egyik országból a másikba áthelyezni, és nem minösül menekültnek vagy menedékesnek”.<sup>129</sup> Salvatore Strozza hangsúlyozza, hogy a bevándorlás nemcsak a határátlépés módja szerint lehet legális vagy és illegális, hanem a migráns státusza a tartózkodás során is változhat<sup>130</sup>: egyesek illegálisan érkeznek és tartózkodnak, mások legálisan érkeznek, de nem újítják meg tartózkodási engedélyüket, így szabálytalan bevándorlóvá válnak.<sup>131</sup> Nagy Boldizsár szerint az *irreguláris* migráció a *kényszervándorlást* is magában foglalja, hiszen gyakran „... az otthonát elhagyó személy nem önként dönt ... lakhelye feladásáról, hanem erre külső körülmények, személye vagy csoportja ellen irányuló üldöztetés kényszerítik ...”<sup>132</sup>. A nemzetközi szakirodalom használja az „*unauthorized*”, azaz „*jogosulatlan*” belépés, valamint az „*undocumented*”, tehát „*okmányok nélküli*” migráns fogalmát is. A hamis vagy meghamisított okiratok, illegálisan szerzett vízumok használata azonban az irreguláris bevándorlásnak csupán egyetlen, a határátlépésre korlátozódó aspektusa, miközben a belépés legális volta ellenére a tartózkodás már jogszerűtlen lehet, vagy azzá válhat.<sup>133</sup> Az irreguláris bevándorlásban ellenszolgáltatásért közreműködők tevékenysége a Tanács 2002/90/EK irányelvében meghatározott kritériumok szerint szintén büntetőjogi szabályozás tárgya.<sup>134</sup>

## II. NAGY-BRITANNIA

Nagy-Britanniában a multikulturalizmussal kapcsolatos vita a 2005 júliusában elkövetett merényletek kapcsán éleződött ki. Egyes politikusok szerint az elgondolás megbukott. Egy meghatározó ellenzéki politikus szerint „az öngyilkos robbantók perverz értékeinek meggyökerezését az tette lehetővé, hogy különböző kulturális háttérrel rendelkező emberek mindennemű integrálódás nélkül telepedhettek le ...”<sup>135</sup> A brit konzervatív gondolkodás számára elfogadhatatlan az a javaslat, mely szerint a brit nemzeti identitás újrafogalmazására volna szükség, mert annak jelenlegi formájában „faji kicsengése” van. A multikulturalizmus szószólói azonban úgy vélik, a migránsok problémái nem elsősorban kulturális, hanem gazdasági és szociális gyökerűek, a beilleszkedés kudarcáért főként a többségi társadalom felelős. A bevándorló népesség azonban a valóságban igen differenciált, vannak szegények és depriváltak, de vannak jómódúak, tudatosan integrálódók és olyanok is, akik céltudatosan elszigetelődnek a többségi társadalomtól.<sup>136</sup>

---

<sup>129</sup> Ritecz György: A migráció és a bünözés. Kriminológiai Közlemények 60. 131.o.

<sup>130</sup> Strozza, Salvatore: Estimates of the illegal foreigners in Italy: a review of the literature. International Migration Review. 2004 Spring Vol. 38. 309-332. 310. o.

<sup>131</sup> Strozza i.m. 310. o.

<sup>132</sup> Nagy i.m. 187. o.

<sup>133</sup> Carling, Jörgen: Unauthorized entry at Europe’s southern borders: Routes, dynamics and fatalities, new trends, new methods of analysis. European Association for Population Studies, Rome, 25–27. November 2004. Véleménye szerint „ez csak egy szegmense a bevándorlásnak, és ezt a terminológiát tévesen használja az EU meghatározása”.

<sup>134</sup> A Tanács 2002/90/EK irányelve a jogellenes be-és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról.

<sup>135</sup> Egedy: A multikulturalizmus dilemmái... 22.o.

<sup>136</sup> vö. Ballard, Roger: Desh Pardesh: the South Asian presence in Britain, Hurst, London, 1994. Ballard kutatásai alapján megállapítja, hogy egyes bevándorló csoportok egyáltalán nem kívánnak asszimilálódni, sőt magukat felsőbbrendűnek tekintik.

## 1. Történelmi háttér

A bevándorlás korlátozását a konzervatívok tűzték először zászlajukra. 1905-ben született a Külföldiekről szóló törvény (Aliens Act)<sup>137</sup>, amely a Brit Birodalmon kívülről érkező idegenek, főként a zsidók bevándorlását nehezítette, miközben viszonylagos szabadságot biztosított az íreknek és az Egyesült Királyság kontinentális szövetségeseinek területéről érkező polgároknak. Ők mentesültek az idegenrendészeti ellenőrzés alól is.<sup>138</sup>

A bevándorlás szigorúbb ellenőrzése a 20. század közepén kerül újra napirendre. 1962-ben Macmillan kormánya elfogadta a *Brit Nemzetközösség Bevándorlási törvényét*, amely különbséget tett az Egyesült Királyságban születettek vagy annak útlevelel rendelkezők és a korábbi brit kolóniák polgárainak jogai között. Kvótarendszert vezetett be, de bizonyos szakismeretek birtokosait mentesítette ez alól. A következő munkáspárti kormány törvényt fogadtatott el a bevándorlók munkavállalási, lakhatási és iskolai diszkriminációjának tilalmáról.<sup>139</sup> A konzervatív Heath-kormány által 1971-ben hozott bevándorlási törvénye már csak ideiglenes munkavállalási engedélyek kiadását tette lehetővé, és szűkítette a hozzátartozók letelepedési jogát.<sup>140</sup> A 10 évvel későbbi állampolgársági törvény gyakorlatilag bezárta a kiskapukat, önmagában a brit útlevelel birtoklása sem jogosít letelepedésre és állampolgárrá válásra.<sup>141</sup> Ettől kezdve az egykori brit gyarmatok, India, Pakisztán, Jamaica és más karibi szigetek polgáira is kiterjed az idegenrendészeti ellenőrzés, ideiglenes letelepedésükhöz keresett szakma és állásígéret szükséges. A délkelet-ázsiaiak és más színes bőrűek bevándorlásának ellensúlyozására<sup>142</sup> a törvény a Kanadából, Dél-Afrikából, Új-Zélandról, Ausztráliából és más korábbi kolóniákról érkező fehér „törzsökös britek” bevándorlását bátorította. Az 1981-es Brit Nemzetiségi Törvény tovább korlátozta a bevándorlást, csökkentette a tartózkodási jogcímekeket.

1993 óta a Britanniában hat jelentős törvény (1993-ban, 1996-ban, 1999-ben, 2002-ben, 2004-ben<sup>143</sup> és 2006-ban) született a birodalom felbomlásával összefüggő<sup>144</sup> bevándorlás és menekültügy<sup>145</sup> szabályozására. A 2004-ben és 2005-ben készült lakossági felmérések nagyarányú idegenellenességet jeleztek.<sup>146</sup> A kormányzat 2005 februárjában ötéves stratégiát publikált „A határaink ellenőrzése: a migráció váljon Nagy-Britannia előnyére” címmel.<sup>147</sup> Célja a bevándorlás gazdasági előnyeinek kihasználása, a határellenőrzés és idegen-rendészet

<sup>137</sup> *Sriskandarajah*, Dhananjayan – *Hopwood Road*, Francesca: United Kingdom: Rising numbers, Rising anxieties, 2005. [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org), 1.o.

<sup>138</sup> *Sriskandarajah – Hopwood Road* i.m. 1.o.

<sup>139</sup> *Egedy*: A multikulturalizmus dilemmái... i.m. 25.o. *Vö. Koopmans*, Ruud - *Statham*, Paul - *Giugni*, Marco - *Passy*, Florence: Contested citizenship, Immigration and Cultural Diversity in Europe, University of Minnesota, London, 2005., p. 14-15.

<sup>140</sup> *Egedy*: A multikulturalizmus dilemmái... i.m. 25.o.

<sup>141</sup> *Egedy* Gergely: Nagy-Britannia története a XX. században, Aula, Budapest, 1998.

<sup>142</sup> *Sriskandarajah – Hopwood Road* i.m. 2.o.

<sup>143</sup> A 2004-es Asylum and immigration act szövegét kifejezetten a jogszerűtlenül bevándorlókról.

<sup>144</sup> *Vö. Joppke*, Christian: Immigration and the nation-state, Oxford University Press, 1999. p. 100.

<sup>145</sup> *Sriskandarajah – Hopwood Road* i.m. 2.o.

<sup>146</sup> *Ensor*, Jonathan – *Shah*, Amanda: Current immigration debates in Europe: A publication on the European migration dialogue: the United Kingdom, In: *Niessen*, Jan – *Schibel*, Yongmi – *Thompson*, Cressida (eds.): Current immigration debates in Europe, 2006. [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com), 4.o.

<sup>147</sup> Controlling our borders: making migration work for Britain – Five year strategy for asylum and immigration. Lásd ehhez még: *Ensor - Shah* i.m. 4.o.

erősítése, a menedékkérők számának csökkentése, a hazatelepülők számának az 1997 előtti szintre csökkentése, a szociális ellátásokat kihasználók kiszűrése, a családtagok alanyi letelepedési jogának megszüntetése volt. Ennek érdekében háromszintű, belépés előtti, belépéskori és országon belüli integrált ellenőrzési rendszer épült ki. 2008-tól a vízumigényléshez ujjlenyomatot kell csatolni, a kérelmezőkön TBC szűrést végeznek. A három hónapnál hosszabb ideig tartózkodókat biometrikus adatokat (fénykép, ujjnyomat) tartalmazó személyi kártyával látják el. A légitársaságoknál légi marsallok dolgoznak az illegális bevándorlók kiszűrésén, az illegális munkásokat foglalkoztatók esetében egységes pénzbüntetési rendszert terveznek.<sup>148</sup> Külön büntetőjogi tényállássá válik az okmányok nélküli belépés, és rendszert alkot az illegális munkával és a menekültügyi ellátásokkal való visszaéléssel.<sup>149</sup>

Nagy-Britanniában az elmúlt évtizedekben jelentős kivándorlás is végbement, sokan Ausztráliába, Új-Zélandra és Spanyolországba költöztek. 2005-ben 565.000 fő érkezett egy éves vagy hosszabb tartózkodás céljával, miközben 380.000 fő települt ki, ezek fele brit állampolgár volt. A nem brit származásúak száma az országban 1983 és 2003 között csaknem megduplázódva 1,55 millióról 2,87 millióra emelkedett, ami a teljes populáció (59,3 millió) 5%-a. Külföldön született a teljes lakosság 8,6%-a. A legnagyobb külföldi populáció az ír, bár néhány évtizeddel ezelőtt a félmilliót is elérte, 2003-ban számuk már csak 374.000 volt. A külföldiek fele más európai országokból érkezett (1,2 millió fő). Jelentős az ázsiai országok polgárainak száma, 159.000 fő indiait és 76.000 fő Pakisztánit tartanak nyilván. Szintén jelentős az USA-ból (135 000 fő), Dél-Afrikából (99 000 fő) és Ausztráliából (76 000 fő) bevándoroltak száma. A külföldiek száma a tartózkodásiengedély-kérelmek alapján is becsülhető. Az 1980-as években évente mintegy 50.000, a 90-es években már több mint 100.000 kérelmet nyújtottak be. 2003-ban 139.675 fő nyújtott be kérelmet.<sup>150</sup> 2004. május elsejétől 510.000 főre nőtt az új uniós tagállamokból érkező munkavállalók száma<sup>151</sup>, ezek 63%-a lengyel, 11%-a litván, 10%-a szlovák polgár. A legtöbb állampolgársági kérelmet afrikaiak és ázsiaiak nyújtják be, 2005-ben 161.780 fő kapott állampolgárságot, ezek 70%-a afrikai illetve ázsiai volt. Nagy-Britanniában 1,6 millió moszlim él, ez a lakosság 3%-a, helyzetük az utóbbi időben érzékeny kérdéssé vált.

A 2001. évi népszámlálás szerint a lakosság 8,1%-a vagyis 4,6 millió fő színes bőrű, dél-ázsiai 4,1%, fekete-afrikai 2%, kevert származású 1,2%. A bevándorolt kisebbségek területileg elkülönülnek, de főként a nagy ipari és kereskedelmi központok közelében, egyebek között a londoni agglomerációban koncentrálódnak, jelenlétük kevésbé feltűnő Walesben vagy Skóciában. Az egyes generációk integrációjára irányuló vizsgálatok szerint az indiaiak és kínaiak mélyen beintegrálódtak a brit társadalomba, az iskolában és a munkaerőpiacon bizonyos tekintetben felül is múlják a honos népeiséget. Ezzel szemben a pakisztániak, bangladesiek és karibiak körében jelentős a munkanélküliség, fizetések messze elmaradnak az átlagtól. Az 1950-es évektől erősödik a feszültség a színes bőrű és az őshonos lakosság között, amely a 2001 nyarán Bradfordban, Burnley-ben és Oldhamban kitört zendülések, majd a terrortámadások kapcsán érte el csúcspontját, és ismét felerősítette a multikulturalizmus-vitát, illetve a kulturális kohézió iránti igényt. Ennek érdekében a brit

<sup>148</sup> Controlling our borders: Making migration work for Britain

<http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472/6472.htm>, 5. o.

<sup>149</sup> Controlling our borders: Making migration work for Britain

<http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472/6472.htm>, 31.o.

<sup>150</sup> *Sriskandarajah– Hopwood Road* i.m. 3.o.

<sup>151</sup> [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

kormány 2005-ben nyilvánosságra hozta a „*Lehetőségek javítása, a társadalom erősítése*”<sup>152</sup> című stratégiáját az etnikai kisebbségek egyenlő lehetőségeinek megteremtéséről, és az osztársadalom kohéziójáról. Ez egyszerre célozza az integrációt, például az angol nyelvtudás javítását és a bevándorlás további szigorítását.<sup>153</sup>

## 2. A menekültpolitika változásai

A 90-es években Nagy-Britanniában évente 20.000 – 40.000 fő kért menekültstátuszt. Számuk az 1996 és 2002 közötti időszakban évi 30.000 főről 85.000 főre nőtt, de 2004-ben 34.000-re esett vissza. 1996-ban a döntések 19%-a volt pozitív, 2002-ben 36%. 2004-ben a pozitív döntések száma 11%-ra csökkent. 1996-ban a legtöbb menekülő Szomáliából, a korábbi Jugoszláviából, a volt Szovjetunió területéről, Kínából valamint Sri Lankáról érkezett, 2002-ben a fő kibocsátó országok már Irak, Zimbabwe, Afganisztán, Szomália és Kína voltak. 2004-ben főleg Iránból, Szomáliából, Kínából, Zimbabwéből és Irakból származók kerestek menedéket Nagy-Britanniában.<sup>154</sup>

Az 1999-es Bevándorlási és Menekültügyi törvény létrehozta a Nemzeti Menekültsegítő Szervezetet (NASS).<sup>155</sup> A londoni, illetve a déli régiók szállásainak tehermentesítése érdekében a befogadottak szétterítése az ország egész területén része a NASS stratégiájának. Szállásra és ellátásra addig jogosultak, amíg kérelmüket el nem bírálják. A 2002. évi *Állampolgársági, Bevándorlási és Menekültügyi törvény* bővítette az úgynevezett biztonságos országok listáját, amelyek polgárai nem nyújthatnak be menekültkérelmet, illetve az „nyilvánvalóan megalapozatlannak” (clearly unfounded) minősül. A törvény különbséget tesz a menedékkérelmüket a határon, illetve csak később, az országon belül benyújtók között és megvonja a támogatást attól, aki kérelmét nem adta be az első adandó alkalommal. A törvény a menedékkérők számára a munkavállalást és továbbképzésben való részvételt csak a kérelmük pozitív elbírálása esetén, illetve után engedélyezi.

Az utóbbi években egyre nagyobb számban kerültek menedékkérők idegenrendészeti őrizetbe személyazonosságuk megállapításának idejére, az idegenrendészeti őrizet végrehajtására szakosodott intézmények férőhelyeinek száma 10 év alatt megtízszereződött: 250 helyről 2004-re 2000 helyre emelkedett. 2003 végén a fogvatartottak száma 1.600 fő volt, közülük mintegy 300 gyermek, közel felük 5 évnél fiatalabb. 2004-ben mintegy 2.000 gyermek fordult meg idegenrendészeti őrizetben. A 2004 végén idegenrendészeti őrizetben lévők 40%-a afrikai, 30%-a ázsiai, 15%-a európai, 10%-a amerikai, 7%-a közel-keleti volt.<sup>156</sup> A fogvatartottak jelentős részét visszaküldték (return policy). 1999-ben 38.000 fő került visszafordításra, ebből azonban csupán 7.600 fő volt menedékkérő. 2003-ban már 64.000 főt fordítottak vissza, egyötödük elutasított menedékkérő volt.<sup>157</sup>

---

<sup>152</sup> Improving opportunity, Strengthening Society. Bővebben lásd: <http://www.homeoffice.gov.uk>

<sup>153</sup> *Sriskandarajah – Hopwood Road* i.m. 4. o.

<sup>154</sup> *Sriskandarajah – Hopwood Road* uo.

<sup>155</sup> National Asylum Support Service – NASS, [www.asylumsupport.info/nass.htm](http://www.asylumsupport.info/nass.htm)

<sup>156</sup> *Farran t- Grieve – Sriskandarajah* i.m. 10. o.

<sup>157</sup> *Sriskandarajah – Hopwood Road* i.m. 5. o.

### 3. Bővülő munkaerő-migráció

A Gazdasági és Üzleti Kutatóintézet<sup>158</sup> megállapítása szerint a bevándorlók jelentősen hozzájárulnak a brit gazdaság eredményeihez, hiszen Nagy-Britannia GDP-jének 5%-át az ő munkájuk adja, a brit gazdaság 2,2%-ról 2,8%-osra emelkedett növekedése jórészt a bevándorlásnak köszönhető. 2003-ban 1.400.000 külföldi vállalt munkát az Egyesült Királyságban. Az utóbbi tíz évben a külföldi munkavállalók száma jelentős mértékben (62%-kal) emelkedett. A külföldi munkavállalók legnagyobb része, közel 40%-a, már a 2004. évi bővítés előtt uniós polgár volt. 2002-ben 130.000 munkavállalási engedélyt adtak ki: ezek 87%-át diplomás, szakértő, műszaki, vezetői állásokra. 2000 óta átlagosan félmillió, főként házi, háztartási munkával kapcsolatos állás betöltetlen. 2003-ban a 679.000 betöltetlen álláshelyből 135.000-re szakképzett munkavállalókat vártak az egészségügyben, az üzleti szektorban és az építőiparban. 2000 és 2002 között az egészségügyi és informatikai területre az összes munkavállalási engedély 24%-át, illetve 17%-át adták ki.<sup>159</sup>

2002-ben a brit kormányzat külön programot (HSMP)<sup>160</sup> indított magasan képzett külföldiek „importja” érdekében. 2003-ban két tervezet – a SAWS<sup>161</sup> és a Szektor Alapú terv (SBS)<sup>162</sup> – készült a főleg a mezőgazdaságban és vendéglátásban foglalkoztatandó alacsonyabb képzettségű ideiglenes vagy szezonális munkavállalók számára. 2005-től készül a munkaerő-migráció egységes szabályozása, amely előnyben részesíti a magasan képzett bevándorló munkaerőt, igyekszik kielégíteni a munkaadói igényeket, lehetőségeket nyújt az alacsonyan képzett nem uniós polgárok részére, és rendezzi a tanulók, gyakornokok, specialisták átmeneti tartózkodásának szabályait.

### 4. Illegális bevándorlók és munkavállalók

A 2006. októberi lakossági megkérdezés alanyainak 80%-a súlyos problémának nevezte a bevándorlást, különösen illegális migrációt.<sup>163</sup> A probléma valós súlyára utaltak az illegális bevándorlás során bekövetkezett halálesetek is. 2000-ben 58 fő halt meg, 2001 első hat hónapjában a Nagy-Britanniát Franciaországgal összekötő alagútban 18.500 főt fogtak el, 2004-ben 22 kínai vesztette életét. Az első hivatalos becslés arról, hányan tartózkodnak illegálisan az országban, 2005-ben készült. Eszerint számuk 310.000 és 570.000 fő közé tehető. A középértéket figyelembe véve mintegy 400.000 fővel számolhatunk.<sup>164</sup> A legtöbb európai migráns Törökországból, Szerbiából és Montenegróból valamint, Romániából érkezett. Az illegális bevándorlás visszaszorítása érdekében 2007-ben 800 fővel nőtt a bevándorlással foglalkozó hivatalnokok száma, ezek szorosan együttműködnek a szervezett bűnözés elleni hivatallal.<sup>165</sup>

<sup>158</sup> Center for Economic and Business Research

<sup>159</sup> *Sriskandarajah - Hopwood Road* i.m. 6.o.

<sup>160</sup> Highly Skilled Migrant Program – HSMP. [www.workpermit.com/uk/highly\\_skilled\\_migrant\\_program.htm](http://www.workpermit.com/uk/highly_skilled_migrant_program.htm)

<sup>161</sup> [www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/homepage/work\\_permits0/seasonal\\_agricultural.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/work_permits0/seasonal_agricultural.html)

<sup>162</sup> [www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/homepage/work\\_permits0/sectors\\_based\\_schemes.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/work_permits0/sectors_based_schemes.html)

<sup>163</sup> [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

<sup>164</sup> *Farrant – Grieve – Sriskandarajah* i.m. 9.o.

<sup>165</sup> [www.ind.homeoffice.gov.uk](http://www.ind.homeoffice.gov.uk)

3. táblázat: Idegenrendészeti-eljárások alá vont személyek 2000-2004.

	2000	2001	2002	2003	2004
Illegális belépés kísérlete	47 325	69 875	48 050	-	36 550
Kitoloncolás kezdeményezése	2 525	625	235	-	1 560
Visszatérésre irányuló hatósági akció	720	5 610	9 450	-	12 670
Összesen	50 570	76 110	57 735	-	50 780

Forrás: Office for National Statistics, 2005.

2001 decembere és 2002 márciusa között három befogadó állomáson véletlenszerűen kiválasztott 83 személlyel készítették mélyinterjút a migráció motívumairól, a határátlépés módjáról, és az illegális tartózkodás körülményeiről.<sup>166</sup> Átlagéletkoruk 29 év volt, 88%-uk férfi. A legtöbben veszélyhelyzet miatt hagyták el hazájukat, 15-en embercsempészek révén érkeztek.<sup>167</sup> Több mint felük közép, 17%-uk felsőfokú végzettséggel rendelkezett. Közel kétharmaduk illegálisan érkezett, a többiek vízumuk lejárta után maradtak az országban. Kétharmaduk illegálisan dolgozott, a többieket családjuk támogatta.<sup>168</sup> Mintegy kétharmaduknak ismerősei, családtagjai élnek Nagy-Britanniában. Könnyen találtak illegális foglalkoztatót, ám a munkakörülmények sanyarúak voltak, a kizsákmányolás szinte minden esetben tetten érhető volt.

Az 1996. évi Menekültügyi és bevándorlási törvény 8. paragrafusára szerint bűncselekményt követ el az, aki 16 éves vagy annál idősebb személyt foglalkoztat, ha utóbbi idegenrendészeti felügyelet alatt áll, és nem rendelkezik munkavállalási engedéllyel, vagy megszegi a tartózkodási szabályait. A 2004 évi Bevándorlási szabályok szerint a munkaadónak ellenőriznie kell a munkavállaló személyi iratait, mert ha illegális foglalkoztatáson érik, 5000 font büntetést fizet munkásonként.<sup>169</sup> A szabályozást a 2006 évi Bevándorlási, menekültügyi és állampolgársági törvény 15-26. paragrafusai tovább szigorították: a munkavállaláskor kapott kártya csak egy adott munkahelyre vonatkozik, munkahelyváltáskor új kártyát kell igényelni.<sup>170</sup>

Brit közgazdászok szerint a GDP mintegy 7 %-a a feketegazdaságban termelődik meg. Egyes becslések szerint az illegális migránsok fele, mintegy 200.000 fő, munkát vállal. Ha ezek csak a minimálbérnek megfelelő javadalmazást kapnak, akkor is legalább 500 millió font adótól esik el az állam, miközben minden elutasított és visszafordított menedékkérő 11.000 font állami költséget okoz. Az összes illegális bevándorló visszaküldése 4,7 milliárd font költséggel járna.<sup>171</sup>

<sup>166</sup> Black, Richard – Collyer, Michael - Skeldon, Ronald – Waddington, Clare: A survey of the illegally resident in detention in the UK, Home Office Online Report 20/05, www.homeoffice.gov.uk

<sup>167</sup> Black – Collyer – Skeldon – Waddington i.m. 17.o.

<sup>168</sup> Black – Collyer – Skeldon – Waddington i.m. 16.o.

<sup>169</sup> www.ind.homeoffice.gov.uk

<sup>170</sup> Farrant.- Grieve – Sriskandarajah i.m. 10.o.

<sup>171</sup> Farrant – Grieve – Sriskandarajah i.m. 12.o.

### III. NÉMETORSZÁG

Az 1960-as évek elejétől Európában Németország volt a nemzetközi migráció legfontosabb célállomása. Németország ugyanolyan szintű befogadó országgá vált, mint Kanada, az Egyesült Államok és Ausztrália. A bevándorlás szintje itt a legmagasabb Nyugat-Európában, az ezer főre eső bevándorlók számát tekintve a német társadalom a „legnyitottabb” Európában.<sup>172</sup> Németországba ma már viszonylag kevesen érkeznek a fejlődő országokból, viszont magas a Kelet-Európából érkezők száma. Németország kevésbé érintett az úgynevezett észak-dél irányú vándorlásban, viszont központi szerepet játszik az Európán belüli kelet-nyugati migrációban.<sup>173</sup> A német közvélemény is kritikusan szemléli a bevándorlást, de elfogadó a német származásúak bevándorlásával kapcsolatban. Németek az elmúlt évtizedekben főleg Kelet-Európából, mindenek előtt Romániából és a szovjet utódállamokból érkeztek. Ehhez járul még a két német állam újraegyesítése utáni belső migráció. Németország a bevándorlás nélkül nem volna képes ellensúlyozni demográfiai hanyatlását, a lakosság elöregedését, a társadalombiztosítás fedezethiányát.<sup>174</sup>

Németország 1976-ban válaszul a recesszióra és az olajválságra lefékezte a dél-európai vendégmunkások toborzását.<sup>175</sup> 1989-től felerősödött a Közép-Kelet-Európából érkező – részben illegális – migráció, emiatt megerősítették a határellenőrzést, nemzetközi és kormányközi egyezményeket kötöttek, megalkották a honosítási törvényt, újraszabályozták a munkaerő-bevándorlást, a családegyesítést, a menekültügyi eljárást, a menekültek támogatását, és újabb integrációs programok indultak. A bevándorlási politika mögé egységesülő normarendszer került.<sup>176</sup> A „bevándorlás” fogalma helyébe a „külföldiekkel kapcsolatos politika” fogalma került. A 2005-ben életbe lépő új bevándorlási törvény a bevándorlás szükségszerűségének tudatában már szabályozott lehetőségeket és integrációs útvonalakat teremt.<sup>177</sup>

A Németországba érkező bevándorlók együttes száma a 1991 elején már átlépte az egymillió határt, 1992-ben már a másfélmilliót is, miközben az országban tartózkodó menekültek létszáma is a kétmilliót közelítette. A beköszöntő recesszió és a német valutauniót követően a keleti tartományokban kialakult válság hatására anyagilag nehezebb helyzetbe került rétegek körében felerősödött az idegenellenesség, megerősödtek a szélsőjobboldali csoportok, amelyek a munkanélküliség növekedéséért és a gazdasági problémákért a külföldieket okolják.<sup>178</sup>

---

<sup>172</sup> Melegh Attila: Magyarország és Németország közötti vándorlás az 1990-es években, In: Illés Sándor – Lukács Éva: Migráció és statisztika, Budapest, 2002. 54. o.

<sup>173</sup> Melegh i.m. 54. o.

<sup>174</sup> Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001. 67. o.

<sup>175</sup> Cyrus, Norbert – Vogel, Dita: Germany, In: Niessen, Jan – Schibel, Yongmi – Thompson, Cressida (eds.): Current Immigration Debates in Europe, 2006. www.migpolgroup.com, pp. 1-3.

<sup>176</sup> Németországban korábban létezett az ún. „megtűrés” (Duldung) fogalma. Ez a köztes, nem legális, de nem is illegális állapot nem jelentette a tartózkodási engedélyezését, csupán eltűrését, a kiutasítás felfüggesztését. Mintegy 200.000 fő élt ezzel évekig.

<sup>177</sup> Cyrus – Vogel i.m. 1-3.o. Az új törvény tartalma sokban ellenkezik a társadalomkutatók javaslataival.

<sup>178</sup> Somogyi i.m. 96. o.



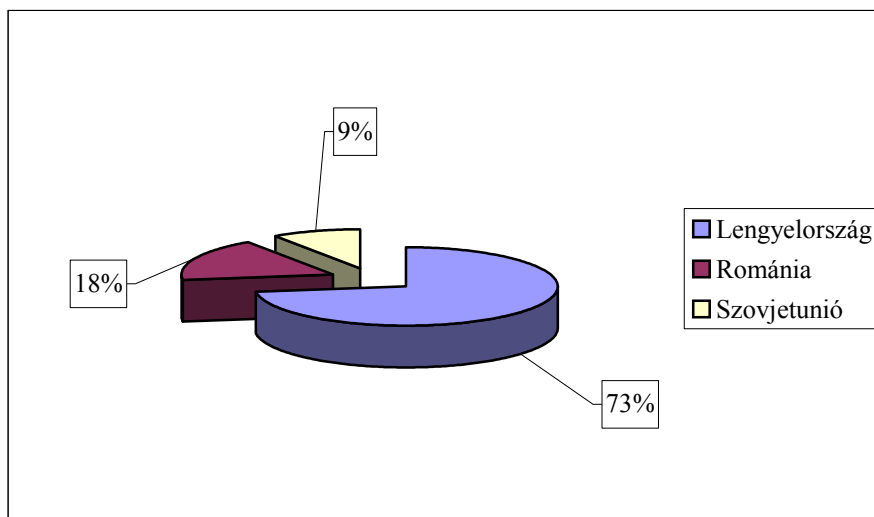
## 1. Hazatelepülő német kisebbségek - Aussiedlerek<sup>179</sup>

A 19. században Németország egyszerre volt kibocsátó és befogadó ország, miközben nagyarányú belső migráció is zajlott, főként keletről az iparosodott nyugati területek felé. 1945 és 1949 között közel 12 millió német menekülő érkezett, akiket kitelepítettek Lengyelországból, Csehszlovákiából, Magyarországról és Jugoszláviából. Kétharmaduk Németország nyugati övezetében telepedett le. Németek lévén gyorsan integrálódtak, munkájukra is szükség volt a háború utáni újjáépítésben és gazdasági fellendülésben.<sup>180</sup>

1945 és a berlini fal 1961. évi felépítése között 3,8 millió német költözött Kelet-Németországból a nyugati övezetbe, hozzájuk 1988-ig újabb 400.000 fő csatlakozott. E javarészt képzett németek, a kommunizmus csődjének élő bizonyítékai,<sup>181</sup> nyugaton gyorsan beilleszkedtek. Ugyanebben az időszakban további 1,4 millió német nemzetiségi települt át (Aussiedler) részben közvetett kényszer hatására Kelet-Európából Nyugat-Németországba. A Szovjetunióból kitelepülő német kisebbség a német-szovjet megállapodás alapján vándorolhatott Németországba a 1970-as évek végétől.<sup>182</sup>

A hazatelepülők száma az 50-es évektől évi 10-30 ezer körül mozgott, a 70-es és a 80-as években évi 50 ezer körülre emelkedett.<sup>183</sup> A berlini fal leomlása után 1988 és 2003 között hárommillió német kisebbségi települt „haza” Németországba. Az úgynevezett „kései hazatelepülők” (Spätaussiedler) 90%-a, vagyis 2,2 millió fő a Szovjetunióból és utódállamaiból, Lengyelországból (575.000) és Romániából (220.000) érkezett. 1990-ben egyszerre 400.000 fő „érkezett haza”.<sup>184</sup> Egyes teoretikusok az idegenbe szakadt németek leszármazottainak visszatelepítésében a külföldiek beáramlásának lehetséges ellensúlyát látták.<sup>185</sup>

1. ábra: A hazatelepülők származási ország szerinti megoszlása



Forrás: Oezcan (2004)

<sup>179</sup> Koopmans, Ruud – Statham, Paul – Giugni, Marco – Passy, Florence: Contested citizenship, immigration and cultural diversity in Europe, University of Minnesota, London, 2005. p. 120.

<sup>180</sup> Oezcan, Veysel: Germany: immigration in transition, [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org), p. 1.

<sup>181</sup> A kelet- nyugati migrációról l. Lukács – Király i.m.

<sup>182</sup> Oezcan, Veysel: Germany: Immigration in transition, [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org), p. 2.

<sup>183</sup> Somogyi Csaba: (Fél-)fordulat a német bevándorlási politikában, *Eszmélet*, 2000., 48. szám, 89-109.o.

<sup>184</sup> Oezcan i.m. p.2.

<sup>185</sup> Somogyi i.m. 95. o.

A 90-es években „hazatérők” azonban csalódást okoztak. Bár rendelkeztek többé-kevésbé dokumentált német felmenőkkel, nyelvtudás és hagyományismeret híján sokuk németisége erősen kétségbe vonható volt. 1993-ban az ezen a jogcímen betelepülők 75%-a volt német származású, 25%-a nem német családtag, azonban 2003-re ez az arány megfordult. A hazatelepülők részben német őseik ellenére szembetűnő civilizációs hiányokat és integrációs nehézségeket mutattak, többségük elvesztette ősei anyanyelvét és kultúráját, régi-új hazájukban elkülönülő szubkultúrákat, egyes helyeken lakóhelyi gettókat alkottak, és magasba lendítették új lakóhelyeik bűnözési mutatóit, miközben a – más bevándorlókkal azonos szintű – integrációs intézkedések csak lassan éreztetik hatásukat. Az idő előrehaladásával egyre nőtt a koros, inaktív hazatelepülők (42,7%), és csökkent a képzett fiatalok aránya. A belföldi népességhez viszonyítva kezdetben kedvező életkori összetétel a 90-es évek második felére megváltozott. Az áttelepültek képzettségi szerkezete is avult volt, a szovjet utódállamok gazdasági színvonalát tükrözte, 40%-uk iparos szakmával rendelkezett, és közel 10%-ot tett ki a korábbi mező- és erdőgazdasági dolgozók aránya.<sup>186</sup> „Az etnikai németek akkora nyomásként nehezednek a szociális ellátó szférára, hogy szükségszerűen lelassította a nem-német etnikumú bevándorlók letelepítését” – vélekedik Szabó A. Ferenc.<sup>187</sup> Ezért a német politika ma már helyben maradásra buzdítja a külföldi német kisebbségeket, viszont nagystílusú támogatást biztosít, de – a német nyelvi és kulturális kompetenciák mérése alapján<sup>188</sup> – erősen szűri az áttelepülési kérelmeket. A bevezetett kvótarendszernek köszönhetően 1993 és 1999 között évente 225.000 főnek engedélyezték a visszatérést, de időközben a kvótát 103.000 főre csökkentették. 2000-ben és 2001-ben a német kisebbségek bevándorlása 100.000 körülire csökkent. 2002-ben 91.000-en, 2003-ban 73.000-an vándoroltak vissza őseik hazájába. A német belügyminisztérium adata szerint jelenleg 1,5 millió német nemzetiségi él Kelet-Európában.<sup>189</sup>

## 2. A vendégmunkások és a német gazdasági csoda

Németországban a vendégmunkások beáramlása az 1950-es évek végétől vált tömegessé. A munkaerő-hiány pótlására Németország bilaterális egyezményeket kötött Olaszországgal (1955), Spanyolországgal (1960), Törökországgal (1961), Portugáliával (1964) és Jugoszláviával (1968). Ezek vendégmunkások toborzását és fogadását tették lehetővé főként az építőiparban. Ebben az időszakban főleg férfiak érkeztek 1-2 éves tartózkodásra. 1960-ban a külföldiek száma 680.000 volt, a teljes német népesség 1,2%-a, legfontosabb kibocsátó Olaszország volt. 1973-ig a külföldiek száma és a munkaerő-piaci szerepe folyamatosan nőtt.<sup>190</sup> Ekkorra a Németországban élő külföldiek száma közel 4 millióra, lakosságárányban 6,7%-ra emelkedett. A foglalkoztatott külföldiek száma 2,6 millió volt. A vezető kibocsátó helyét Törökország vette át, amely az összes németországi vendégmunkás 23%-át adta. Őt követte Jugoszlávia (17%), Olaszország (16%), Görögország (10%) és Spanyolország (7%). 1973-tól a gazdasági recesszió hatására a vendégmunkások toborzása megszűnt. Az 1980-as évekre 4-4,5 millió között – 1988-ban a lakosság 7,3%-a – állandósult a külföldiek száma. A közel 1,6 millió alkalmazott mellett körülbelül 140.000 önálló vállalkozó dolgozott. Míg

---

<sup>186</sup> Cseresnyés i.m. 199. o.

<sup>187</sup> Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006. 124.o.

<sup>188</sup> Cseresnyés i.m. 199.o.

<sup>189</sup> Oezcan i.m. 2.o.

<sup>190</sup> Oezcan i.m. 3.p.

korábban a vendégmunkások legnagyobb része a tartózkodási és munkavállalási engedélyek kiadási rendszerének köszönhetően<sup>191</sup> csak átmenetileg tartózkodott az országban, ekkora a legtöbb vendégmunkás gyökeret eresztett a német társadalomban és végleges letelepedésre készült, amiben segített a család egyesítésének lehetősége is. Jogi és szociális helyzetük egységes rendezése elkerülhetetlen feladattá vált.

A Szövetségi Szociális Bíróság<sup>192</sup> mérföldkönek tekinthető 1977-es döntése szerint a vendégmunkások és családtagjaik adófizetőként állampolgárságtól függetlenül jogosultak minden jóléti, szociális és oktatási szolgáltatásra. Ezzel szinte egyidejűleg jött létre 1978-ban „A külföldi munkavállalók és családtagjaik integrációjának támogatásáért felelős megbízott” majd 2002-től „A szövetségi kormány külföldiekért felelős megbízottja néven működő hivatal a Munkaügyi Minisztérium alárendeltségében. A Szövetségi Kormány bevándorlókkal, menekülőkkel és ezek integrációjával foglalkozó parlamenti államtitkár rangú megbízottjának hivatalát 2005-ben integrációs államminisztériummá minősítették át. A posztot 2005 óta Maria Böhmer (CDU) tölti be. Ez a hivatal bocsátotta ki 1979-ben az úgynevezett Kühn-memorandum<sup>193</sup>, amely a vendégmunkás családokban felnövő második generációs külföldiek integrációs deficitjeire és annak következményeire hívta fel a figyelmet.

### 3. Menekültügy

Az üldözöttek befogadása a 80-as évek második feléig nem jelentett súlyos problémát a világ egyik legliberálisabb menekültügyi törvényével rendelkező NSZK-nak. A menedékjogot kérők száma 1975-ig évente mindössze néhány ezer fő volt. A gazdasági recesszió nyomában azonban megugrott a harmadik világból érkező menekülők száma, és kieleződött a vita arról, ki tekinthető üldözöttnek és ki jóléti célokat követő gazdasági menekültnek.<sup>194</sup> 1987-ben 57.000 fő kért menedéket, 1988 és 1992 között azonban már 1,1 millió, csak 1992-ben 400.000 kérelmet bíráltak el.

1993-ban bekövetkezett a menekültügyi törvény szigorítása. Egyes kibocsátó országokat „biztonságosnak” minősítettek, az ezekből érkező kérelmezőket rövid úton elutasították. Az új menedékügyi eljárásra vonatkozó törvény<sup>195</sup> újraszabályozta a menedéki ügyek szövetségi biztosának<sup>196</sup> az egységes eljárásrendet 1965 óta felügyelő hivatalát. A Biztos menedéki ügyekben részt vehetett, felszólalhatott és fellebbezhetett a szövetségi hivatalok előtt folyó, valamint a bírósági és vádhatósági eljárásokban. A tisztség viselőjét a Szövetségi Belügyminisztérium nevezte ki, utasította és válthatta le, betöltésének előfeltételei azonosak voltak a bírói hivatal vagy magasabb köztisztviselői állás feltételeivel. A hivatal munkáját állítólagos idegenellenes szemlélete miatt számos, egyebek között alkotmánybírósági kritika

---

<sup>191</sup> Somogyi i.m. 92-93.o. A statisztikák szerint például 1962 és 1972 között mintegy 5 millió külföldi vendégmunkás érkezett az NSZK-ba, miközben ugyanebben az időszakban 3 millió távozott is az országból

<sup>192</sup> Bundessozialgericht

<sup>193</sup> Az 1978-ban létrehozott hivatal, a „külföldiek jogainak kormányzati megbízottja” (Ausländerbeauftragter der Bundesregierung) első viselője által kibocsátott jelentés (az ún. Kühn-memorandum). Kühn, Heinz Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn, September 1979.

<sup>194</sup> Somogyi uo.

<sup>195</sup> Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) vom 27. Juli 1993 (BGBl. I, S.1361), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I, S.2584)

<sup>196</sup> Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten

érte. A hivatal 2002. július 1-jei hatállyal megszünt. A menedéki eljárási törvény határozta meg az úgynevezett repülőtéri eljárás<sup>197</sup> szabályait: a biztonságos harmadik állam érintésével érkező menedékkérő oda visszaküldhető. A nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket három napon belül elutasítják, benyújtóikat már a repülőtérrel kitoloncolják, hiszen a német felségterületre lépőket elvileg már jogok illetnék meg.<sup>198</sup> 2004-ben 36.000, 2005-ben 29.000 menedékkérelm került feldolgozásra, miközben 387.000 menekülő élt Németországban. 2002-ben 71.000, azonban 2003-ban már csak 50.000-an nyújtottak be menedéki kérvényt: Törökországból 6.300-at, Szerbia és Montenegróból 5000-et, Irakból 3.800-at, Oroszországból 3.400-at. 1990-es évek első felében Bosznia-Hercegovinából 345.000 menekült érkezett, azonban több, mint 90%-a 2002 végére haza is tért.

A 2005. január 1-jétől hatályos új bevándorlási törvény<sup>199</sup> hosszas törvényhozási munka és nyilvános viták után született meg. Átfogóan szabályozza a bevándorlás és integráció minden lényeges területét: a tartózkodást, a személyek szabad mozgását, valamint a törvénnyel összefüggő egyéb jogszabályok változásait, egyebek között a Németországban élő és újonnan érkező külföldiek munkavállalására vonatkozó eljárás szabályokat.<sup>200</sup> A külföldiek tartózkodására vonatkozó rendelet egybefogja a korábban a külföldiekről szóló törvény végrehajtási utasításában, a külföldiek által fizetendő díjakról szóló rendeletben, a külföldiek nyilvántartásától és adataik kezeléséről szóló rendeletben foglalt szétszórt szabályozásokat. A tartózkodás jogcímei kettőre szűkültek, ezek a korlátozott időtartamra szóló tartózkodási engedély és a korlátlan időre szóló letelepedési engedély. A tartózkodás szabályozása már nem a jogcímeiket, hanem a tartózkodás célját (munkavállalás, képzés, családgyejesítés, humanitárius ok) tartja szem előtt. A korábban kettős, munkavállalás és tartózkodás engedélyeztetésére irányuló eljárás egy folyamatban intézhető a területileg illetékes idegenrendészeti hatóságnál, amely hivatalból beszerzi a Munkaügyi Hivatal beleegyezését.

A képzetlen és alacsonyan képzett munkaerő toborzásának tilalma fennmaradt, az EU újonnan csatlakozott országainak képzett munkavállalói előtt azonban megnyílt a munkaerőpiac, amennyiben az adott álláshely belföldi alkalmazottal nem tölthető be, előbbieken szintén előnyt élveznek a közösségen kívüli országok munkavállalóival szemben. A harmadik országbeli magasan képzettek számára eleve adott a letelepedési engedély megszerzésének lehetősége. EU-n kívüli külföldi vállalkozók magasabb gazdasági érdek vagy regionális szükséglet (például legalább 10 fős pótlólagos munkahelyteremtés vagy 1 millió eurós beruházás) esetén juthatnak tartózkodási engedélyhez. A tartózkodási engedélyek esetében továbbra is irányadó a nemzetközi szerződésekben foglalt kölcsönösségi elv. Három év legális tartózkodás után a tervezett tartózkodási célok megvalósulása és biztosított megélhetés esetén nyújtható be letelepedési kérelem. Külföldi hallgatók a diploma megszerzést követően egy évig tartózkodhatnak végzettségüknek megfelelő állás keresése céljából.

---

<sup>197</sup> Flughafenverfahren, (§ 18a AsylVfG) l. bővebben erről: Asylverfahrensgesetz, [www.bamf.de](http://www.bamf.de)

<sup>198</sup> Somogyi i.m. 97.o.

<sup>199</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. Verkündet am 5. August 2004.

<sup>200</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Aufenthaltsverordnung, Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler, Beschäftigungsverfahrensordnung, Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung, Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004, Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung.

A humanitárius okokból befogadott menedékesek<sup>201</sup> jogállása közel azonos az elismert menekültek státuszával. Időleges tartózkodási engedélyt kapnak, amely három év elteltével állandósítható, ha feltételei továbbra is fennállnak. Az érintettek nőtlen/hajadon gyermekei 18. életévük betöltéséig családgyesítés okán igényt támaszthatnak a befogadásra. Az üldözés különféle formái befogadási alapot képeznek még akkor is, ha az üldöztetés nem veszélyezteteti közvetlenül az életet, testi épséget és szabadságot. Kitoloncolást kizáró ok estén, vagy ha a kitoloncolás az érintettnek nem felróható okból 18 hónapot meghaladóan nem hajtható végre, tartózkodási engedély kerül kiadásra, kivéve, ha az érintett számára más államba való kiutazás lehetősége fennáll, vagy vétett a hatósággal való együttműködés kötelme ellen, illetve ha emberiségellenes vagy más súlyos bűncselekményeket követett el. Az úgynevezett „tűrési elv” ezzel megszűnt. A tartományok humanitárius katasztrófák és kivételes események esetében eseti különbizottságot hozhatnak létre. Ezek a tartományi főhatóságnál kérhetnek rendeleti formájában kiadott különleges elbírálást, ha az érintettek már német területen tartózkodnak, kilépési kötelezettségük jogerős és végrehajtható, és nem követtek el jelentős jogsértést. Miután a menedéki ügyek szövetségi megbízottjának hivatala megszűnt, a menedéki ügyben döntést hozó hivatalnak nem utasítható. A Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatalnál működő központi idegenrendészeti nyilvántartás adathozzáférési, átadási és kezelési jogai valamint koordinációs feladatai kiszélesedtek. Mindez a menedéki eljárások felgyorsítását és az illegális belépések számának csökkentését szolgálja.

A hosszabb tartózkodás céljából legálisan érkező külföldiek számára szövetségi szinten egységes integrációs mechanizmus áll rendelkezésre, de fontos szerepet játszik a közrend védelme és a terrorizmus elleni harc. Utóbbi jegyében a törvényellenesen működő egyesületek tagjai, különösen a közrendre veszélyes, háborús bűncselekményeket dicsőítők vagy ideológiai uszító külföldiek kiutasíthatóak. A szabadságvesztésre ítélt külföldi embercsempészek büntetésük letöltése után szintén kiutasításra kerülnek. Különleges esetben a tartományi főhivatal diszkrecionális jogként eljáráson kívül elrendelheti a „valószínűsíthetően veszélyes” külföldi felügyelet alá vételét, fogvatartását és kiutasítását.

Az újonnan létrehozott Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal (BAMF)<sup>202</sup> feladata a külföldiek és a hazatelepülők integrációs kurzusainak tervezése és kivitelezése; az említett központi nyilvántartások és az adatforgalom kezelése; a munkaerő-migrációra vonatkozó információk cseréje külföldi hatóságok, a szövetségi munkaügyi szervek és diplomáciai testületek felé, az önkéntes hazatelepülők támogatása, a migrációs problémák tudományos kutatása.

#### **4. Az állampolgársághoz való jog**

A századelő állampolgársági definícióját az 1913. július 22-i Birodalmi- és állampolgársági törvény<sup>203</sup> fogalmazta meg.<sup>204</sup> A 2. világháború utáni német szabályozás szerint a német állampolgárság megszerzéséhez elvileg előzetesen le kellett mondani minden más állampolgárságról. Ez az országban élő török közösségek számára elzárta a német állampolgárság felé vezető utat, a hazai kötelekektől való elszakadást ugyanis a törökök vallási és egyéb okokból nem szívesen vállalták, a kérvények elbírálásának több hónapig tartó

---

<sup>201</sup> Asylanten

<sup>202</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

<sup>203</sup> Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuSAG)

<sup>204</sup> Somogyi i.m. 99.o. ld. még Joppke i.m. 62-99. o.

időszakára pedig a folyamodványok bizonytalan kimenetelére tekintettel nem vállalták a hontalanság állapotát.<sup>205</sup>

A 2000-ben életbe lépett új állampolgársági törvény értelmében a legalább 8 éve letelepedett vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi szülők Németországban született gyermekei automatikusan kapnak német állampolgárságot, miközben megtarthatják szüleik állampolgárságát is, azonban 23 éves koruk előtt dönteniük kell egyik vagy másik állampolgárság mellett. 2001-ben és 2002-ben a német állampolgárságot szerzők mintegy 45%-a tarthatta meg eredeti állampolgárságát, ugyanebben az időszakban évente mintegy 40.000 külföldi szülőktől származó gyermek kapott német állampolgárságot.<sup>206</sup>

## 5. Illegális bevándorlók Németországban

Az 1993-as menekültügyi törvény óta jelentősen nőtt az illegális migráció Németországban. Egy a bevándorlási törvény kidolgozásához 2001-ben készült háttér tanulmány<sup>207</sup> szerint a Németországban illegálisan tartózkodók számáról nincs megbízható adat, számuk százezer és egymillió közé tehető. Vélhetően nagyrészüket illegálisan dolgozik, munkaadóik pedig elkerülik az adófizetést, és jogellenes extraprofitra tesznek szert. Az illegális foglalkoztatottaknak nincs betegbiztosítása, nem jogosultak orvosi ellátásra, gyermekeik többnyire nem járnak iskolába. Olaszországhoz és Spanyolországhoz hasonlóan Németországban is indultak programok helyzetük rendezésére. A hatóságok sokáig tolerálták és szociálisan támogatták az illegális határátlépés után humanitárius okokra hivatkozókat.<sup>208</sup> 2004 júliusától azonban következetes harc indult az illegális foglalkoztatás ellen, majd októberben a kizsákmányolást szolgáló emberkereskedelem tényállása bekerült a német büntetőtörvénykönyvbe.<sup>209</sup>

## 6. Kriminálstatisztika

Az 1990-es évek végén Németország lakosságának 9%-a nem rendelkezett német útlevéllel, minden második külföldi több mint 10 éve élt már Németországban.<sup>210</sup> Ebben a német lakosság átlagánál fiatalabb, alacsonyabban képzett, javarészt városi férfinépességben gyakoribb volt a munkanélküliség, érvényesült számos kriminogén és viktimizációs hatás. Jellemzően erőszakos cselekményeket valósítottak meg, illetve szenvedtek el. A német kriminálstatisztika szerint az összes bűnelkövető 20-25 %-a nem német polgár.

---

<sup>205</sup> Somogyi i.m. 100.o.

<sup>206</sup> Oezcan i.m. 5.o.

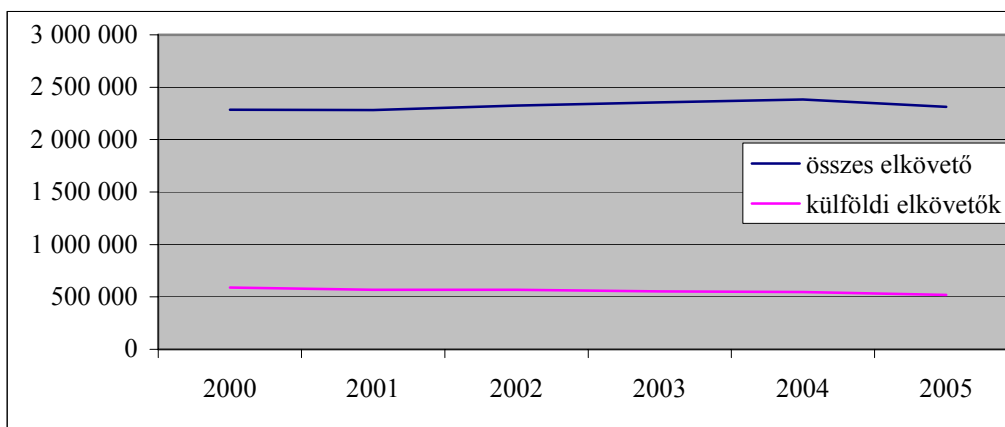
<sup>207</sup> Zuwanderung gestalten – Integration fördern (Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"), 2001. július, <http://www.bmi.bund.de>, p. 192.

<sup>208</sup> Cyrus – Vogel i.m. 14.o.

<sup>209</sup> A büntetés mértéke a 10 évet is elérheti. Azonban az áldozatok védelméről kevés szó esik. Vö. Cyrus – Vogel i.m. 14.o.

<sup>210</sup> First periodical report on Crime and crime control in Germany, 2001. [www.bka.de](http://www.bka.de), p. 25.

2. ábra: A német bűnelkövetők és a külföldi elkövetők száma, 2000-2005.

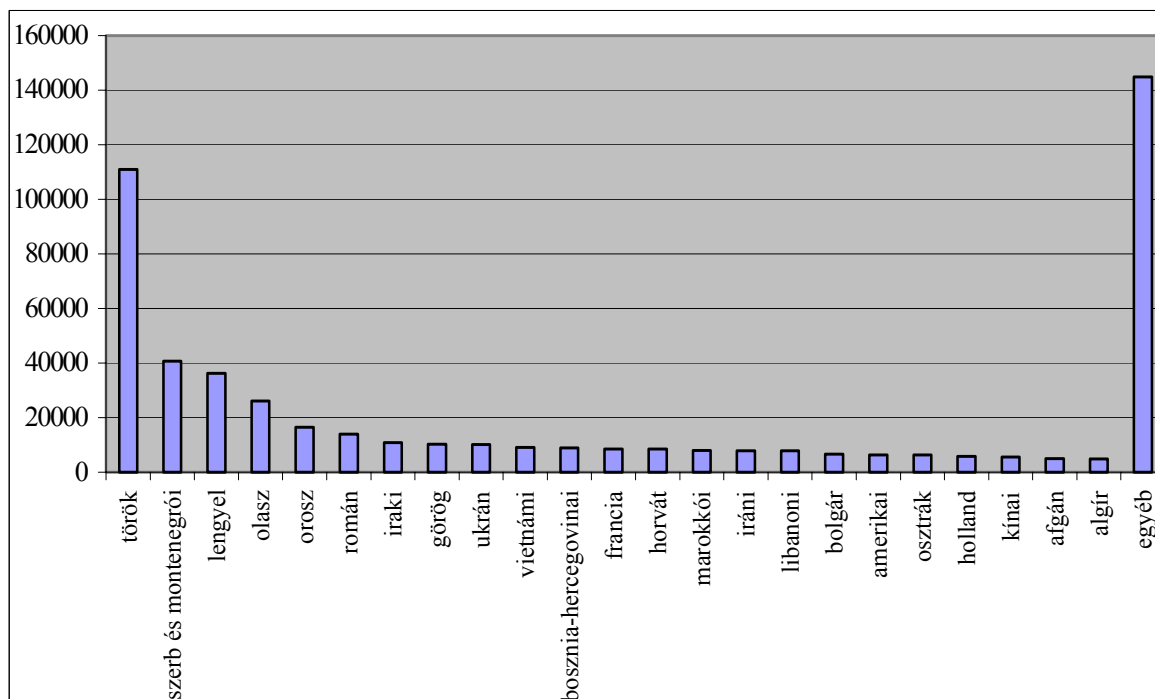


Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr, 2005

A külföldi bűnelkövetők többségének állampolgársága nem tisztázott, de 2005-ben az ismert állampolgárságú elkövetők ötöde török, szerb és montenegrói, valamint lengyel volt.

A bevándorlók által megvalósított bűncselekmények jellemzően a tartózkodás jog megsértésével kapcsolatosak, a menedékesek és az illegális bevándorlók főleg az idegenrendészeti törvény ellen vétnek, valamint bolti lopásokat követnek el. A közhiedelemmel ellentétben a betelepülő német kisebbségek bűnözése súlyában és számában nem jelentősebb, mint az őshonos német polgárok körében tapasztalt bűnözés.<sup>211</sup> 2005-ben 2.313.136 elkövető valósított meg bűncselekményt Németországban. Erről a 519.573 főről tudhatjuk, mekkora hányaduk tartózkodott illegálisan Németországban illetve milyen deliktumokat követtek el.

3. ábra: Külföldi bűnelkövetők állampolgárság szerinti megoszlása

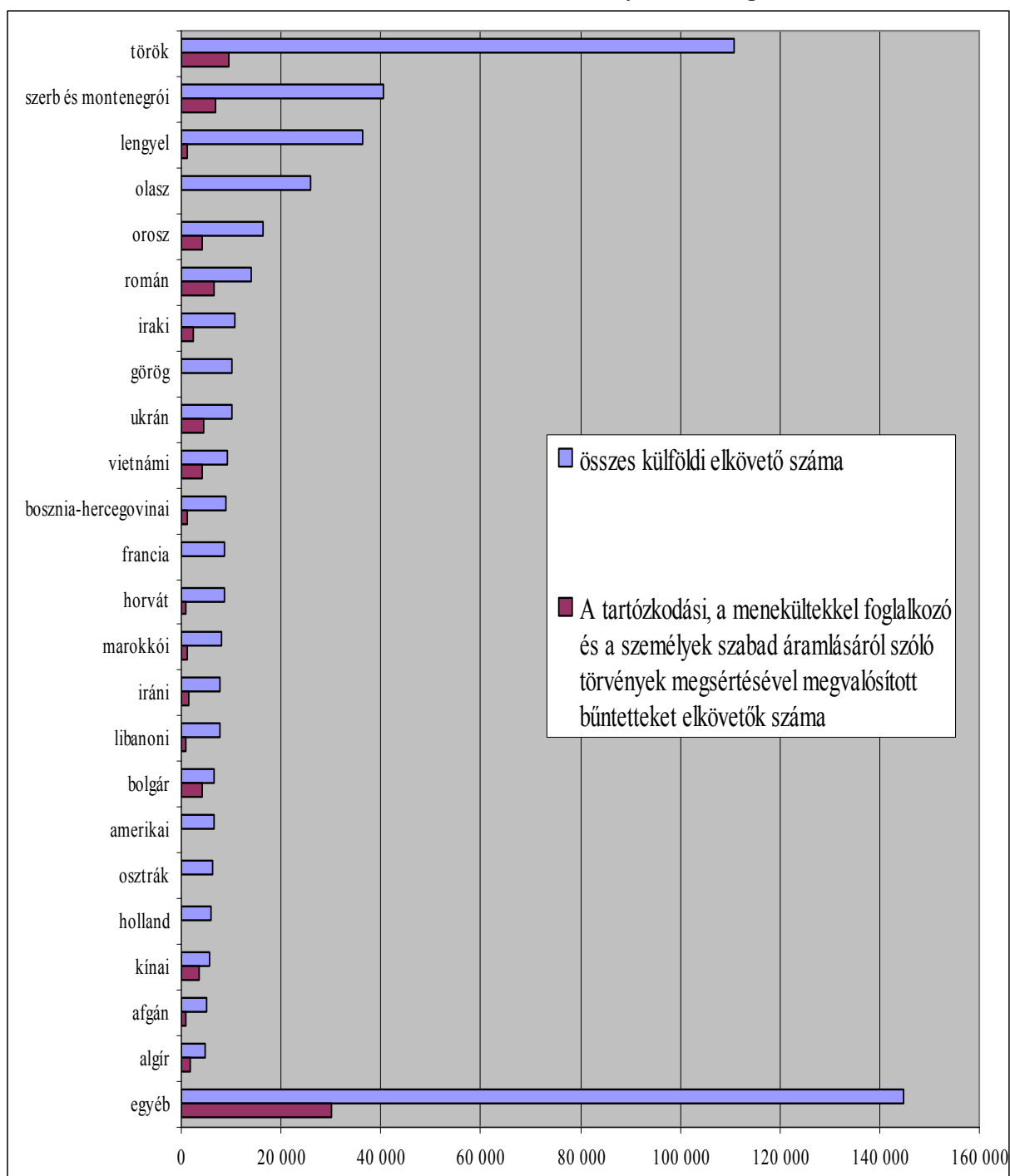


Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr, 2005

<sup>211</sup> First periodical report on Crime and crime control in Germany, 2001. www.bka.de, p. 26.

Az alábbi grafikon szerint török állampolgárok adják a külföldi elkövetők nagyobb részét, a tartózkodási, a menekültügyi és a személyek szabad áramlását szabályozó törvények megsértését leginkább a kínai, a bolgár, a román, a vietnámi és az ukrán polgárok követik el. Az összes kínai elkövető 65%-a, de a bolgárok közel kétharmada is ilyen cselekményeket valósított meg. 2004-ben az arány a kínaiak esetében 66,6%, míg a bolgárok esetében 66,1% volt.

4. ábra: A külföldi elkövetők bűncselekmény szerinti megoszlása

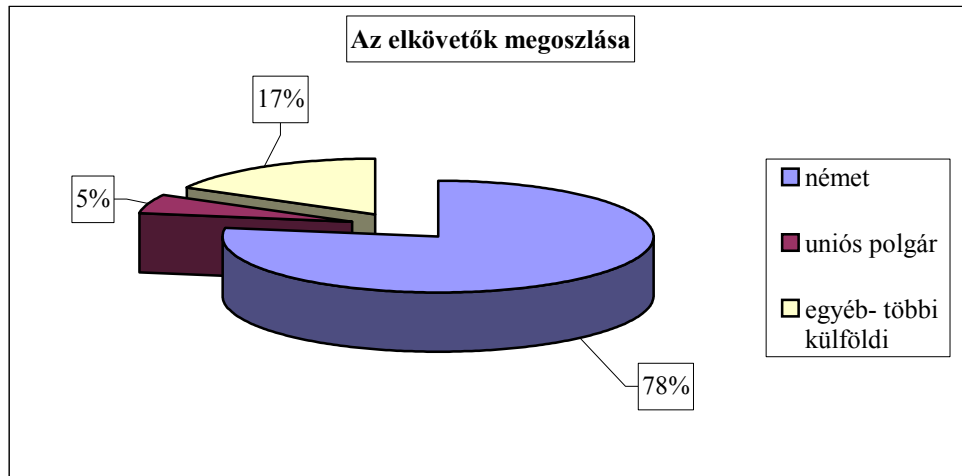


Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr 2005.



2005-ben Németországban 124.747 uniós polgár – az összes elkövető 5,4%-a – követett el bűncselekményt, miközben 2004-ig az uniós polgárok csupán az elkövetők 3,1%-át alkották. A jelenséget az EU 2004. május eleji bővítése magyarázza, ennek következtében egy év alatt 75.000-ról 125.000-re emelkedett a külföldi elkövetők száma.

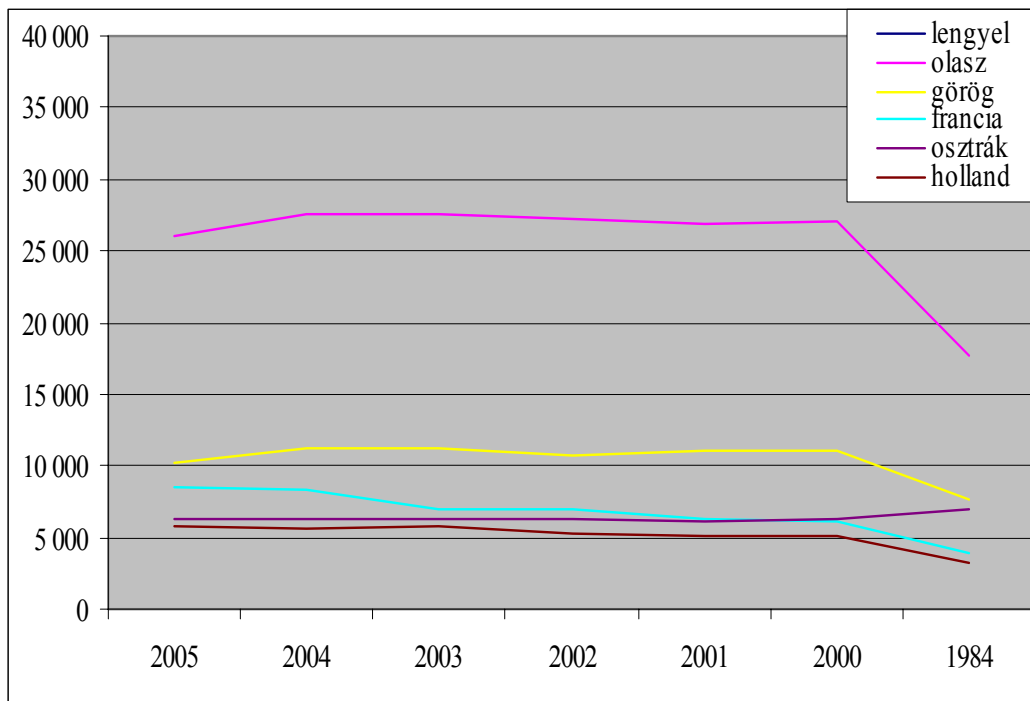
5. ábra: A külföldi elkövetők megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2005

A volt szocialista országok felvétele után az uniós polgársággal rendelkező külföldi elkövetők között a lengyelek vették át az elsőséget az olaszoktól, korábban főleg olasz, a görög, a francia, az osztrák és a holland polgárok követtek el bűncselekményeket Németországban.

6. ábra: Az uniós polgársággal rendelkező elkövetők megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr, 2005

2005-ben Németországban 6.391.715 bűncselekményt regisztráltak, ami 4%-kal kevesebb, mint 2004-ben. A bűncselekmények 43%-a lopás volt. A táblázatban szereplő, és számunkra lényeges 5 bűncselekményi kategóriában 2004-től csökkenés mutatkozik.

**4. táblázat: A tartózkodási, a menekültekkel foglalkozó és a személyek szabad áramlásáról szóló törvények megsértésével megvalósított büntetteket elkövetők száma**

	2004	2005
Illegális belépés, határátlépés	30.202	24.015
Külföldi csempészése	6.131	4.600
Csoportos csempészás	1.046	554
Tartózkodási engedély hamisítása	5.571	4.925
Illegális tartózkodás az idegenrendészeti tv. (Ausländergesetz) szerint	48.296	41.883

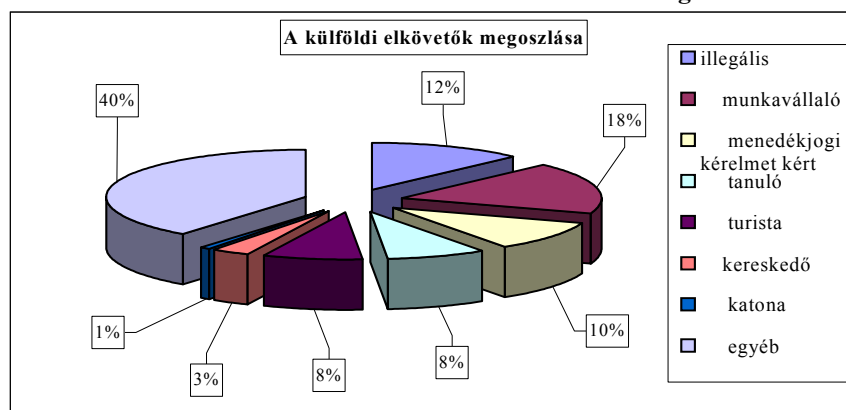
*Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2005*

A Szövetségi Bűnügyi Hivatal (BKA)<sup>212</sup> évente jelentést készít a szervezett bűnözői csoportokról, amely 2002 óta mindig megemlíti az illegális bevándorlás segítségét is. 2002-ben az elkövetők főleg németek voltak, de időközben csatlakoztak hozzájuk litván bűnözői csoportok. 2002-ben a csempészett „emberáru” főleg Csehországon, Lengyelországon, Olaszországon és Ausztrián keresztül Ukrajnából és Irakból érkezett, céljuk többnyire Olaszország, Spanyolország és Portugália volt. 2003-ban a szervezett bűnözői csoportok 10%-a foglalkozott az illegális bevándorlás segítségével (2002-ben még 8,6%). E csoportok a legtöbb profitot a gazdasági életből (körülbelül 164 millió Eurót), áruk csempészetéből (körülbelül 124 millió Eurót) és az illegális bevándorlás segítségével (körülbelül 59 millió Eurót) szerezték. E közel 60 millió Euróból a német csoportok 41 millióval részesedtek, miközben cselekményeik aránya 35,6%-ról 25%-ra csökkent. 2004-ben a szervezett bűnözői csoportok által megvalósított cselekmények 11%-a volt illegális bevándorlás segítése. A német csoportok haszna tovább nőtt: 2004-ben már 208 millió euró. 68 ilyen ügyben indítottak nyomozást. A német elkövetők mellett megjelentek az oroszok is. Kurd csoportok az 1990-es évek közepe óta a Földközi-tengeren és Itálián keresztül csempészték gazdasági okból menekülő kurdokat Németországba nagyobb, akár 1000 fős csoportokban, de ukrán, török, vietnámi és moldáv polgárokat is. A tengeri szállításért 2.500 és 10.000 dollár közötti összeget kértek, amit általában a csempészett személy családja fizetett ki készpénzben.<sup>213</sup>

<sup>212</sup> Bundeskriminalamt

<sup>213</sup> A nyomozás során kiderült, hogy egyes görög, szír, iraki, török és líbiai bankok embercsempészből származó összegeket kezeltek és mostak tisztára.

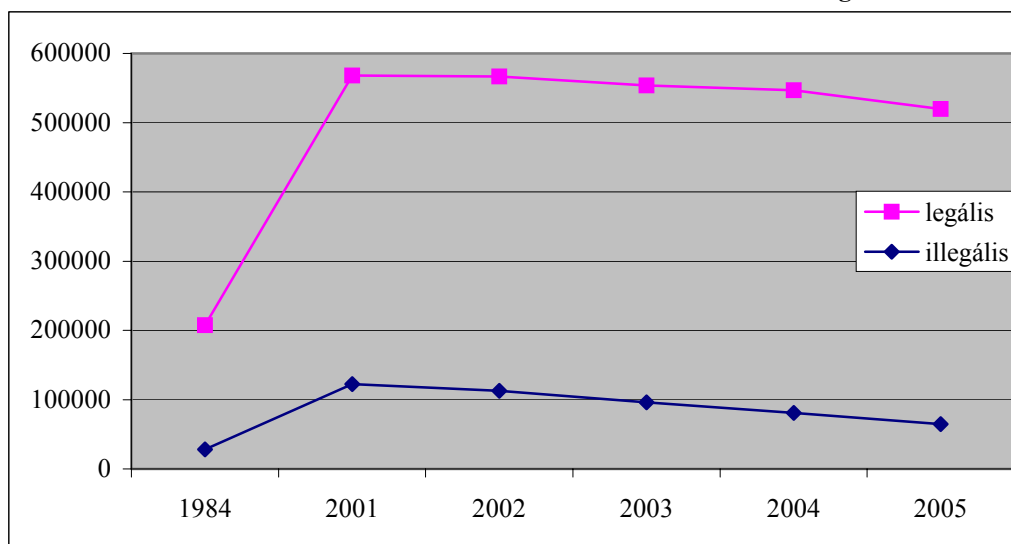
7. ábra: A külföldi elkövetők státusz szerinti megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2005

A nem német bűnelkövetők legnagyobb része legális tartózkodó. Az illegális tartózkodók közül 2005-ben az összes külföldi elkövető 12,5%-a került ki. Arányuk 2001-ben még 22% volt, azóta folyamatosan csökken.

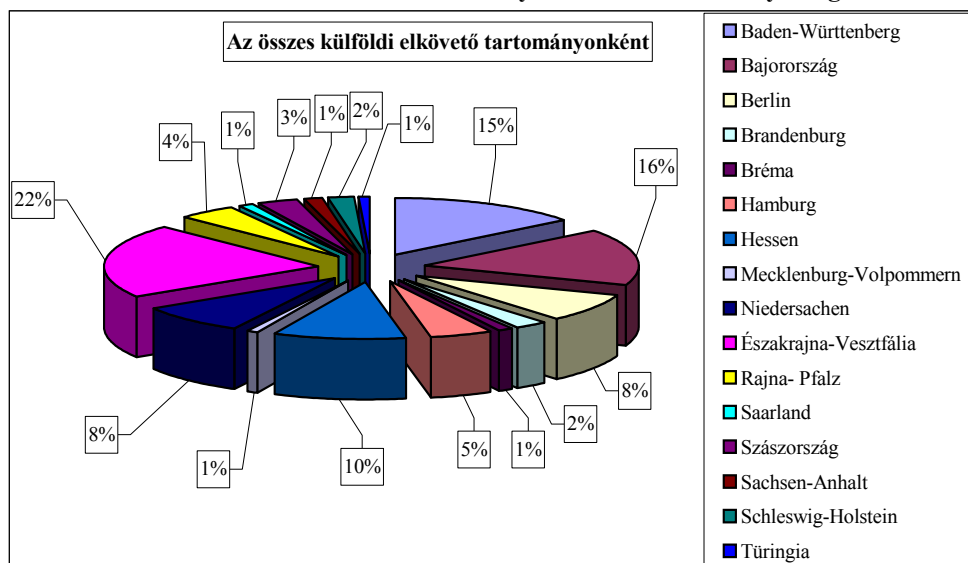
8. ábra: A külföldi elkövetők tartózkodás státusza szerinti megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2005

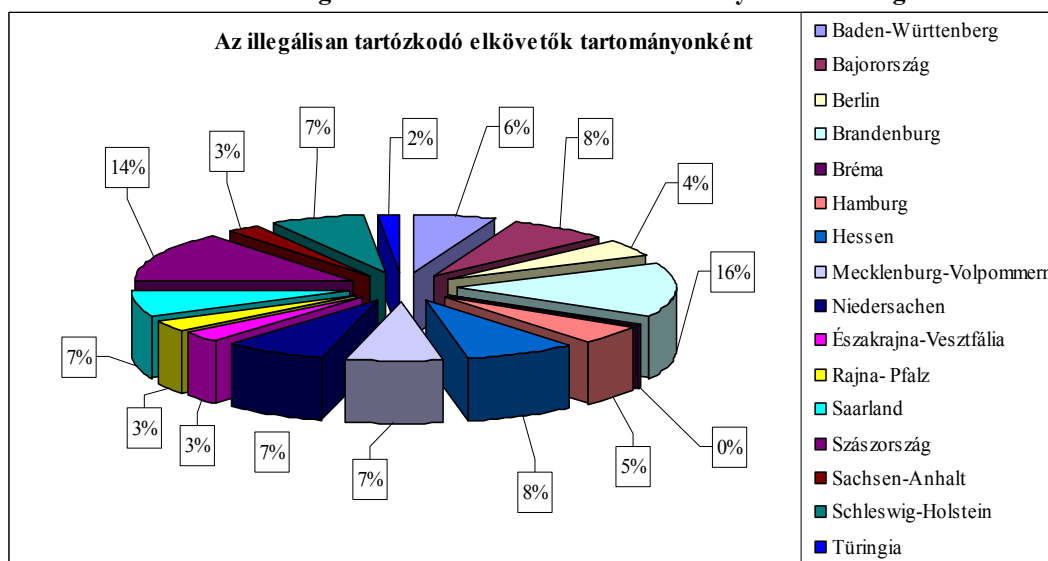
2005-ben az összes bűnelkövető közel 3%-a tartózkodott illegálisan Németországban, ők főleg tartózkodási, menekültügyi szabályokat szegtek meg (60,4%) valamint okirat-hamisítást követtek el (11,2%). A külföldi elkövetők inkább a déli tartományokban koncentrálódnak, például. Bajorországban, az illegálisan tartózkodó bűnelkövetők azonban inkább a keleti tartományokban bukkannak fel (Brandenburg, Szászország).

9. ábra: A külföldi elkövetők lakóhelyük szerinti tartományi megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr, 2005

10. ábra: Az illegálisan tartózkodó elkövetők lakóhelye szerinti megoszlás



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr, 2005

#### IV. A MEDITERRÁN TÉRSÉG – AZ EU GYENGE BÁSTYÁJA

A mediterrán térség országai (Portugália, Spanyolország, Olaszország és Görögország) a 80-as évek végéig kibocsátók voltak. Polgáraik a gazdagabb európai régiókba, főleg Németországba, Franciaországba, Nagy-Britanniába, illetve az észak-európai országokba igyekeztek – többnyire legálisan. Mára ezek az országok bevándorlási célpontokká váltak. Fontos szerepet játszik ebben az, hogy Spanyolország, Portugália és később Görögország is az EU tagjává vált és fellendülésnek indult, a tenger felől pedig a szabálytalan bevándorlók és embercsempészek számára könnyen megközelíthetőek.

Tranzit szerepük is van, az illegálisan érkezők többsége Olaszországon és Spanyolországon keresztül közelíti meg a közép- vagy észak-európai cél-országát. Az illegális határátlépés során évente százas nagyságrendben halnak meg emberek.<sup>214</sup> 1999 és 2003 között Jørgen Carling számításai szerint 2.500-an veszítették így életüket a spanyol (42%), az olasz (38,4%) és a görög (16%) partok közelében: 90%-uk vízbefulladt. Becslések szerint Görögországban és Olaszországban a bevándorlók negyede, Spanyolországban és Portugáliában 15%-a érkezett vagy tartózkodik illegálisan.<sup>215</sup>

## V. OLASZORSZÁG

Olaszország, főleg annak déli régiója korábban kibocsátó terület volt. Két jelentősebb kivándorlási hullám zajlott. A 19. és 20. század fordulóján a társadalmi és gazdasági válság következtében több kisebb hullámban indultak elvándorlók Észak-Itália mellett az USA felé. Az 1970-es és 80-as években szintén Észak-Olaszország és a rohamosan fejlődő Nyugat-Európa, elsősorban Németország voltak a migráció fő célpontjai. Ehhez képest jelentős változás, hogy 2005-ben az 59 milliós olasz lakosságnak már 4,5%-a külföldi bevándorló volt.<sup>216</sup> Az illegális bevándorlásból eredő feszültség az utóbbi tíz évben megnőtt.<sup>217</sup> 1991-1993 között az olasz hatóságok 34.000 illegális bevándorlót fogtak el, 2000-ben azonban már 131.000-et, 2002-ben pedig 150.000-et.<sup>218</sup> A legálisan tartózkodó külföldiek száma is ugrásszerű növekedést mutatott. 1985-ben 423.000, 1991-ben 897.000, 2000-ben már 1.388.000 külföldi tartózkodott tartósan Olaszországban. Főleg Afrikából, Dél-Amerikából, Kelet-Európából és Ázsiából érkeznek bevándorlók, rövid ideig nagyszámú menekült érkezett Boszniából és Albániából is.<sup>219</sup>

A migránsok többsége fiatal, sokan magasan képzettek vagy középosztálybeli családból származnak, az iskolázottsági szint azonban a kiindulási országtól függően változik. A legképzettebbek Latin-Amerikából érkeznek, de általában magasabb iskolai végzettséggel rendelkeznek a fülöp-szigetiek, egyiptomiak és kelet-európaiak. Legkevésbé képzettek a marokkóiak, tunisziak, szenegáliak és kínaiak. Az Észak-Itáliában letelepedő migránsok átlagos képzettsége magasabb, mint az ország többi részén letelepedőké.<sup>220</sup>

Az állampolgársági kérelem, a honosítás Olaszországban 10 év helyben lakást követel meg. 1995-ben 7.400-an, 1999-ben 11.600-an kaptak olasz állampolgárságot, többségük házasságkötés révén.

---

<sup>214</sup> World Migration 2003. p. 254.

<sup>215</sup> Németországban és Franciaországban ez az arány kb. 5%. [www.migration.ucdavis.edu/mn](http://www.migration.ucdavis.edu/mn)

<sup>216</sup> Migration News Vol. 13. No. 3, July 2006. [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

<sup>217</sup> 2004 nyarán migránsok ezrei érkeztek hajón Észak-Afrikából az olasz partokra. Miután 2.600-an megérkeztek Lampedusába, a Genfi Egyezményvel ellentétes módon az olasz kormány visszaküldte őket Líbiába, csak az eritreai, etióp és szomáliai származásúak maradhattak. 2003 júliusa és 2004 júniusa között a tengeren érkező „illegálisok” száma 10.000 fő volt, a megelőző évben 20.000.

<sup>218</sup> Chiuri, Maria Concetta: Illegal immigration into Italy: Evidence from a field survey. New trends, new methods of analysis. European Association for Population Studies, Rome, 25–27. November 2004. Chiuri, Maria Concetta, - De Arcangelis, G., - Ferri, G.: Crisis in the countries of origin and illegal immigration into Europe via Italy, Child Working Papers 16., 2004., [www.child-centre.it](http://www.child-centre.it)

<sup>219</sup> Reyneri, Emilio: Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the EU, p. 15.

<sup>220</sup> Reyneri i.m. 15.o.

## 1. Jogi háttér

Olaszország 1986-ban tett először kísérlet modern bevándorlási törvény megalkotására. Az illegálisan tartózkodó külföldieket érintő első amnesztia-törvény a 1980-as évek második felében született meg, amikor központi kérdéssé lépett elő a bevándorlás problémája. Az 1990. évi *Martelli*-törvény már széleskörű bevándorlási szabályozás volt.<sup>221</sup>

Miután az illegális bevándorlók egyre nagyobb számban kerültek idegenrendészeti őrizetbe, a hatóságok a jogtalanul tartózkodók szabályos vízumhoz juttatásával próbálkoztak. Az olasz legalizációs, illetve úgynevezett regularizációs program alapja a 1995. évi 489. számú tvr. (Decreto Legge Dini), amely rendelkezik a kiutasítás, mint biztonsági és közigazgatási intézkedés feltételeiről és végrehajtásának módjáról. A kiutasítás az rendőrkapitány (questore) hatáskörébe tartozik, a kiutasított személyt rendőrök kísérik az országhatárhoz vagy a reptérre. Új bűncselekményi tényállásként megjelent az *illegális bevándorlás elősegítése*. Büntetési tétele 1-3 év szabadságvesztés és pénzbüntetés, 4-12 év, ha a cselekményt haszonszerzési céllal csoportosan követik el: 5-15 év (szexuális) kizsákmányolás vagy prostitúcióra kényszerítés esetén. A jogszabály az 1986. évi 943. számú törvényben foglalt „külföldi munkavállaló illegális alkalmazása” cselekményének büntetési tételét 1-5 évről 2-6 év szabadságvesztésre emelte. A rendelkezés lehetővé teszi az illegálisan tartózkodó külföldiek legalizálását (regularizálás), ha igazolják, hogy rendelkeznek munkával. Ilyenkor a munkáltatót és a munkavállaló külföldit felmenti az illegális tartózkodás és munkavégzés miatti büntetőjogi felelősség alól.<sup>222</sup> Ez a módszer a 1990-es években sok európai országban gyakorlattá vált.<sup>223</sup>

Az 1998-as Bevándorlási törvényben tett először különbséget az olasz jogalkotó menekült és bevándorló jogállása között.<sup>224</sup> A jogszabály szigorúan fellép az illegális bevándorlókkal szemben<sup>225</sup>, kvóta-rendszer bevezetésével szabályozza a bevándorlási engedélyeket, és nagyobb figyelmet szentel a migránsok beilleszkedésére. A rákövetkező szabályozás, a *Bossi-Fini*<sup>226</sup> törvény módosította és kiegészítette az 1998-as törvényt, korlátozta a bevándorlók számát, kötelezővé tette a munkáltató és a bevándorló munkavállaló közötti szerződést, szigorította a kitoloncolás gyakorlatát, létrehozta a bevándorlási hivatalok új rendszerét.<sup>227</sup> Az érvénytelen személyi okmányokat felmutató külföldiek közösségi szállásra kerülnek: 60 nap áll rendelkezésükre, hogy azonosítsák magukat, és menekült státusztért folyamodjanak. Utóbbi esetben átkerülnek valamelyik befogadó állomásra. Az illegális beutazók az Ideiglenes

<sup>221</sup> [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

<sup>222</sup> Kelemen Katalin: Bevándorlók és szervezett bűnözés Olaszország és Közép-Kelet-Európa viszonyában, *Ügyészek Lapja* 2004. 5. szám, 54.o.

<sup>223</sup> Spanyolországban 1991-ben és 1996-ban, Portugáliában 1993-ban és 1996-ban, Franciaországban 1997-ben, Görögországban 1998-ban és Belgiumban 1999-ben. Magyarországon az uniós csatlakozás után próbálták meg ezen az úton szabályos papírokhoz juttatni a hazánkban illegálisan tartózkodó külföldieket, 1406-an jelentkeztek erre. Bővebben: Csökken az illegális bevándorlók száma Magyarországon, 2005. február 23. [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu)

<sup>224</sup> Ld. Kelemen i.m. 55. o. A törvényt „Turco Napolitano”-nak nevezik. Ld még Chaloff, Jonathan: Italy, In: Niessen–Schibel–Thompson i.m. p. 1.

<sup>225</sup> Szigorította a büntetőrendelkezéseket, így a szabadságvesztés lehetséges időtartamát, a pénzbüntetés összegét pedig minden csempészett személy után 15 ezer euróra emelte. Kelemen i.m. 55. o.

<sup>226</sup> 2002. évi 189. sz. tv.

<sup>227</sup> Ld. bővebben a kiutasító határozat alkotmánybíróági felülvizsgálatát. Kelemen i.m. 56. o.

Tartózkodási Állomásra kerülnek, visszautasítási határozatot kapnak<sup>228</sup>, és elkísérik őket a határra. A kiutasítottak kötelesek 3 napon belül elhagyni az országot.

A jogszabály legalizálhatóvá teszi azokat az illegális bevándorlókat, akik több mint három hónapja élnek és dolgoznak az országban, különösen, ha háztartási alkalmazottként állnak munkában, vagy második keresők a családban.<sup>229</sup> A 2003. évi regularizációs programba 705.000 fő jelentkezett. Ezek 20%-a Romániából, 15%-a Ukrajnából, 8-8%-a Marokkóból és Albániából érkezett.

A probléma kezelését szolgálják az államközi bilaterális egyezmények. Például a Líbiával – Líbiának nincs illegális bevándorlás elleni megállapodása az EU-val<sup>230</sup> – létrehozott együttműködésben<sup>231</sup> közös tengeri, légi és szárazföldi ellenőrzési rendszer, valamint Líbiába telepített információs centrum szerveződik az illegális migráció hátrányainak és veszélyeinek bemutatására. 2004 augusztusában a líbiai kormány jelezte, hogy az országukban tartózkodó 1,5 millió menekült Európába igyekszik.

Az Olaszországba érkező menekülők gyakran nem rendelkeznek okmányokkal. A legtöbben egyiptomiak, azonban Egyiptom biztonságos országnak számít, palesztinnak vagy szudáninak adják ki magukat.<sup>232</sup> 1998-ban 110.000, 2000-ben 270.000 gazdasági menekülő bukkant fel. A fejlődő és a kelet-európai országokból érkező bevándorlók közel fele nő, 66-70% fillippinó, perui, brazil és lengyel, 5% szenegáli.<sup>233</sup>

Az olasz állam kvótarendszerben fogad külföldi munkavállalókat, 9 hónapos idejű munkára, 1 éves rövidszerződéses munkára, 2 éves, de 6 évig hosszabbítható munkaszerződéssel, illetve vállalkozóként. A 6 éve legálisan tartózkodó büntetlen előéletű külföldiek hosszú idejű tartózkodási kártyát kaphatnak, amely vízum és munkavállalási engedély egyben és tanulásra is jogosít.<sup>234</sup>

2006-ban az olasz kormányzat 330.000 külföldinek biztosított munkavállalási és tartózkodási engedélyt, ha találnak olasz munkaadót. Két vendégmunkás-program indult, részben magasan kvalifikáltak, részben képzettség nélküli munkavállalók számára, akik saját országukban található olasz képviselőket jelentkezhettek munkára és előzetes képzésre.<sup>235</sup>

---

<sup>228</sup> Ezt a helyi hatóságok, a questurák adják, a kiutasító határozatot a prefektusok.

<sup>229</sup> A rendelkezés feltételezi, hogy más is keres a családban, az érintett által keresett összeg csak családi kiegészítő jövedelem. [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

<sup>230</sup> Sőt meg kell említeni, hogy Líbia még a Genfi Konvenciót sem fogadja el, amely az olasz hatóságok részéről is ismert, így az oda visszautasított személyek semmilyen garanciát nem kapnak arra vonatkozóan, hogy emberi körülmények közé kerülnek. Ez a tény komoly emberi jogi kérdéseket vet fel.

<sup>231</sup> [www.migration.ucdavis.edu/mn](http://www.migration.ucdavis.edu/mn)

<sup>232</sup> [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

<sup>233</sup> *Reyneri* i.m. 8.o.

<sup>234</sup> *Levinson*, Amanda: Regularisation programmes in Italy, The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, 2005. [www.compas.ox.ac.uk](http://www.compas.ox.ac.uk)

<sup>235</sup> Migration News Vol. 13. No. 4, July 2006. [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

5. táblázat: A becült külföldi populáció 1986 és 2000 között<sup>236</sup>

	becült illegális populáció	teljes külföldi populáció	az ország teljes népessége	a külföldi pop. a teljes népesség %-ában
1986	212.000	450.200	56.500.000	0,7%
1991	236.000	863.000	56.700.000	1,5%
1996	250.000	1.100.000	57.300.000	1,9%
2001	n.a	1.300.000	57.500.000	2,2%

Forrás: Levinson 2005.

## 2. Regularizációs programok

Jonathan Chaloff szerint a regularizációs programok helyrehozzák a korábban elkövetett hibákat, és azt üzenik, az illegális tartózkodás jogszerűvé tehető.<sup>237</sup>

Eddig hat regularizációs programra került sor Itáliában:

- 1986 és 1988 között folyt az első jelentős regularizáció, ennek során 118.000 illegális munkavállaló helyzetét legalizálták azzal a feltétellel, hogy az érintett 1987 januárja előtt már Olaszországban tartózkodott, és volt munkaadója.
- Az 1990-es Martelli-törvény eredményeként új regularizációs program indult az illegális munkaerő kifehérítésére. A programba azok kerülhettek be, akik 1989. december 31-e előtt már Olaszországban éltek. Ennek eredményeként 235.000 fő kapott legális státuszt.
- Az 1995 és 1996 között folyó programban 256.000 jelentkezőből 238.000 fő legalizálása történt meg. Feltétele az volt, hogy az érintettek már korábban is Olaszországban éltek és legalább fél évet dolgoztak vagy munka ajánlatuk volt, és három hónapig fizettek társadalombiztosítást.<sup>238</sup> Bár a legalizált többség egyedülálló fiatal volt, a regularizációs program nyomán megszorodtak a családgyesítések.
- 1998-ban a koherenssé váló bevándorlási politika és kvótarendszer kiegészítéseképpen került sor újabb legalizációra, 308.000 fő jelentkezett, ebből 193.000 fő helyzetét legalizálták.
- 2002-ben az említett Bossi-Fini törvény keretében hirdették meg a következő regularizációs programot, amelyre 700.000-en jelentkeztek. 341.000 fő háztartási munkákból, 361.000 fő más munkákból élt. Összesen 635.000 fő helyzete legalizálódott.<sup>239</sup>
- A 2003. évi programba 705.000 fő jelentkezett, 20%-uk román, 15%-uk ukrán, 8-8%-uk albán és marokkói állampolgár volt.<sup>240</sup>

<sup>236</sup> Levinson i.m. 2.o.

<sup>237</sup> Chaloff, Jonathan: EU and US approaches to migration management: Italy, www.migpolgroup.org, 2003.

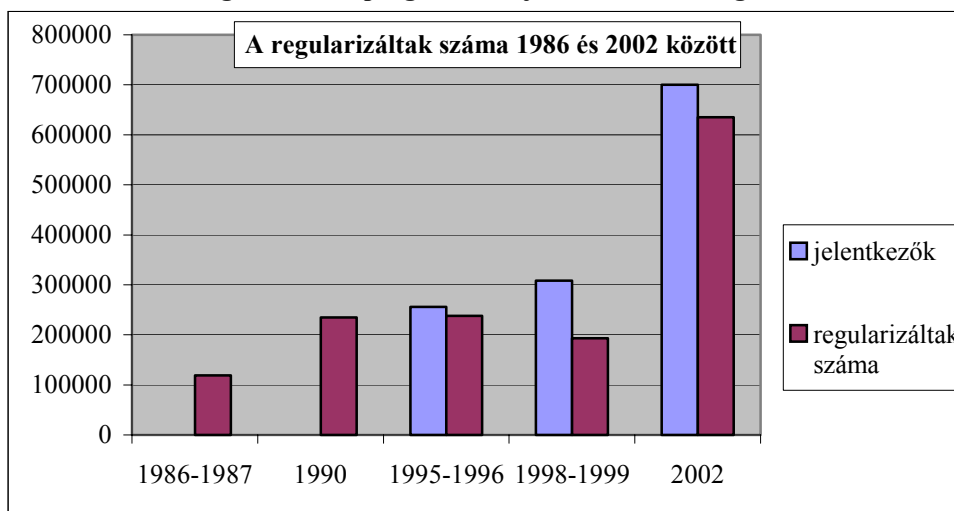
<sup>238</sup> Az 1996-os regularizációs programok során kiderült, hogy a migránsok négy szociális csoportba oszthatóak: hátrányos helyzetűek, kevésbé ambiciózusak, felemelkedőben lévők, kiváltságosok. Ld. Reyneri i.m. p. 15.

<sup>239</sup> Levinson i.m. 2-3.o.

<sup>240</sup> Baldwin-Edwards, Martin: The Changing mosaic of Mediterranean Migrations www.migrationinformations.org, 2004.



11. ábra: A regularizációs programokra jelentkezők és a regularizáltak száma



Forrás: Baldwin-Edwards 2004

### 3. Illegális bevándorlók Olaszországban

Az Olaszországban élő illegális migránsok száma 200.000 és 800.000 közé tehető.<sup>241</sup> Bár megerősítették a határellenőrzést, és előtérbe került a hazatérők támogatása, Olaszország mégis az illegális migránsok egyik kedvelt cél-országa. A zöldhatárokon főleg Közép-Kelet-Európából és Ázsiából érkeznek Itáliába, de olykor Svájc és Franciaország felől is próbálnak bejutni az Észak-Afrikából és Dél-Amerikából érkezők.<sup>242</sup> A tengerről jövők főleg észak-afrikaiak, és sri-lankaiak, Szicíliában és a környező szigeteken érnek partot, a Törökországból érkezők Calabriát, Lampedusát tekintik célpontnak, az albánok Apuliába igyekeznek hajón. Albániából 1998-ban 28.000, 1999-ben 46.000 fő érkezett, 2003-ra a koszovói válság megoldásával bevándorlásuk elcsitult.<sup>243</sup>

A regularizációs programokra jelentkezők 15%-a érkezett illegálisan, 75%-uk túltartózkodás miatt veszítette el legális státuszát<sup>244</sup>. 2003-ban 27.000 fő illegális beérkezőt tartóztattak fel a határokon, legtöbben Romániából érkeztek (5400 fő), 2004-ben 13.000, 2005-ben 23.000 fő hajózott illegálisan Észak-Afrikából Dél-Olaszországba, 2006 első hét hónapján 11.000 „hajós” érkezett.<sup>245</sup>

Maria Concetta Chiuri és kollégái 2003-ban végeztek felmérést az illegálisan tartózkodókkal kapcsolatban, azokat a 18 évnél idősebb menekülőket keresték meg, akik

<sup>241</sup> Ammendola, Carmelita – Forti, Oliviero – Garavini, Susanna – Pittau, Franco – Ricci, Antonio: Irregular migration in Italy, IDOS –EMN National Contact Point, Rome, 2005. p. 11.

<sup>242</sup> Delicato, Vincenzo: National legislation and good practices in the fight against illegal migration – the Italian model, CARDS Programme, Rome, 1<sup>st</sup> Oct 2004, <http://unpan1.un.org>, p. 2.

<sup>243</sup> Delicato i.m. 3.o.

<sup>244</sup> Delicato i.m. 4.o.

<sup>245</sup> Ammendola – Forti – Garavini- Pittau – Ricci i.m. 16.o.

kevesebb, mint hat hónapja bujkáltak Itáliában.<sup>246</sup> A 920 fős minta 55 különböző nemzetiségű személyből állt, többségük (86%) férfi volt. A megkérdezett nők többnyire Kelet- és Délkelet-Európából (Ukrajna, Koszovó, volt Jugoszlávia) érkeztek. A válaszadók kétharmada 18 és 30 év közötti, 60%-uk moszlim, 68% gyermektelen volt. A mintában szereplők 70%-a alacsonyán iskolázott volt, 85%-uk az elmúlt 5 évben pénzügyi nehézségekkel küzdött. 2002-ig többségük munkanélküli volt. 84%-uk egyedül vállalkozott az olaszországi útra, háromnegyedük Olaszországban, lehetőleg az északi országrészben<sup>247</sup> kívánt maradni, 10%-uk Németországba, 5%-uk Franciaországba igyekezett tovább<sup>248</sup>, de 3-10 év elteltével szeretnének hazatelepülni. A megkérdezettek fele keresetét hazaküldi a családjának. Negyedük hajóval érkezett, átlagosan 1800 dollárt fizettek az utazásért. A válaszadók 83%-ának nincs rokona Itáliában. A migráció fő motívuma a pénzkeresés, és a politikai szabadság vonzereje. Az otthon maradt családtagok részben pénzhiány miatt nem keltek útra, részben ők is tervezték az útra kelést. Bár az olasz társadalom a munkanélküliség egyik okát nagyarányú bevándorlásban látja, ezért ellenszenvvel fordul a külföldiek felé<sup>249</sup>, utóbbiak körében mégis elterjedt elképzelés, hogy Olaszországban (feketén) dolgozni és élni jó.<sup>250</sup>

#### 4. Illegális foglalkoztatás

Az INPS<sup>251</sup> adatai szerint egyre növekszik az Olaszországban hivatalosan bejegyzett külföldi munkások száma, de elbizonytalanítja őket a munkaadók gyakran csalárd magatartása, derül ki a Munkaügyi Minisztérium évi felméréseiből. A 2000-2001-es időszakban 25.000 céget vizsgáltak, amelyek összesen 11-12 ezer idegen munkást foglalkoztattak. A külföldi munkások 40%-ának foglalkoztatásában találtak szabálytalanságot, 25%-uknak nem volt érvényes tartózkodási engedélye sem.<sup>252</sup> 2000-ben a vizsgált cégek 4,9%-a, 2001-ben 5,7%-a szabálytalanul alkalmazott idegen munkásokat, 2000-ben a vizsgált cégek 3,8%-a, 2001-ben 6,7%-a érvényes olasz tartózkodási engedély nélkül alkalmazott bevándorlókat. Az INPS munkatársai 2003-ban 147.000 vizsgálatot folytattak. A cégek 61%-ánál találtak hibákat, összesen 111.000 személyt foglalkoztattak illegálisan, tehát minden kilencedik foglalkoztatott feketén dolgozott. A nagyobb vállalatok esetében találták a legtöbb illegális munkavállalót. 2004-ben 26.000 céget vizsgáltak, ezek több mint fele foglalkoztatott feketemunkásokat, többségük építési vagy szolgáltató vállalkozás volt. A 161.000 illegális munkavállaló 16%-a eredetileg legális státusszal rendelkezett, 15%-uk viszont mindig feketén dolgozott.<sup>253</sup>

Becslések szerint 2005-ben Olaszországban a bevándorlók 27,3 milliárd eurót kerestek, ebből 21,5 milliárdot el is költöttek. A jogszerűtlenül tartózkodó bevándorlók többségét a feketegazdaságban alkalmazzák. Egy 750 fős kutatásban a megkérdezettek 60%-a végzett

<sup>246</sup> A mintavétel a befogadó állomásokon tartózkodó külföldiek körében történt. *Chiuri*: Illegal immigration into Italy: evidence from a field survey. uo.

<sup>247</sup> Főleg Milánóban, amely a szabályosan érkezők számára is kedvelt célpont Róma mellett.

<sup>248</sup> Bár délen szállnak partra, a bevándorlók kedvelt célpontja mégis a gazdagabb északi (54%) és közép-olasz (34%) terület.

<sup>249</sup> Idegenellenes nézetek szerint a bevándorlás a bérek csökkenéséhez vezet, miközben a profitok emelkedtek. I.d. *Benvenuto*, Serigio: A bevándorlók konkurenciája, *Lette* 2001. tavasz, 40. szám, <http://epa.oszk.hu>

<sup>250</sup> *Reyneri*: Migrants' involvement ... i.m. 22.o. Az olaszországi iszlám migrációról ld. *Allievi*, Stefano: Sociology of a Newcomer: Muslim Migration to Italy – Religious Visibility, Cultural and Political Reactions in Immigrants & Minorities, Vol. 22, Nos. 2&3, July/November 2003. 141-154.o.

<sup>251</sup> Istituto Nazionale Previdenza Sociale, [www.insp.it](http://www.insp.it)

<sup>252</sup> <http://www.caritasroma.it/immigrazione/Dossier%202002/Lingue/Dossier%202002%20ungherese.pdf>

<sup>253</sup> *Ammendola – Forti – Garavini- Pittau – Ricci* i.m. 22.o.

feketemunkát, 40%-uknak okmányai sem voltak.<sup>254</sup> Az olasz hatóságok a munkaerőpiac szerkezeti megújítása érdekében nemzeti programot alkottak. A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv<sup>255</sup> regionális és szociális partnerek együttműködésére alapozva kiemelt szerepet szán a feketemunka megelőzésének.

## VI. SPANYOLORSZÁG

Spanyolország földrajzi helyzetéből adódóan az EU nyugati kapuja, amely Olaszországhoz hasonlóan hosszú ideig kibocsátó ország volt. 1850 és 1950 között 3,5 millió spanyol hagyta el szülőföldjét, hogy Amerikában próbáljon szerencsét.<sup>256</sup> A 20. század második felében a spanyol kivándorlók fő célpontja már nem annyira Amerika, sokkal inkább Észak-Európa, ugyanakkor Spanyolország a század második felében az észak-afrikai és a latin-amerikai munkaerő célponti országává vált. Ma egyszerre tranzit- és célország.<sup>257</sup> 1996-ban félmillió külföldi élt Spanyolországban. 2004-ben azonban már 3,7 millió regisztrált külföldi volt, vagyis a 44 milliós összlakosság 8,4%-a idegen volt, de csak 1,3 millió főnek volt tartózkodási engedélye. A külföldiek jelentős része európai származású (például 225.000 brit, 300.000 román, és számos német), de a két legnagyobb csoportot 2001-es adat szerint a marokkóiak és az ecuadoriak alkotják.

6. táblázat: Külföldiek száma Spanyolországban

	Teljes lakosság	Külföldi lakosság			
		Helyi szinten regisztráltak	A teljes népesség %-a	Legális státuszúak	A teljes pop. %-ában
2000	40.499.791	923.879	2,63	895.720	2,2
2001	41.116.842	1.370.657	3,3	1.109.060	2,7
2002	41.837.894	1.977.946	4,7	1.324.001	3,2
2003	42.717.064	2.664.168	6,2	1.647.011	3,9
2004	43.197.684	3.034.326	7	1.977.291	4,6
2005	43.975.375	3.691.547	8,1	2.658.810	6

Forrás: Nemzeti Statisztikai Intézet, Spanyolország

Míg a marokkói és latin-amerikai bevándorló fiatalok a jobb munkalehetőség reményében érkeznek, addig a brit és német polgárok inkább nyugdíjas éveiket szeretnék Spanyolországban tölteni. A bevándorlók főleg férfiak (55%), a nők többsége (56%-uk) Dél-Amerikából, főleg Brazíliából érkezik.<sup>258</sup> A változó képzettségű bevándorló dél-amerikai és marokkói munkaerő ideiglenes munkavállalás céljával. A peruiak a legképzettebbek, a legalacsonyabb iskolázottsággal a közép-amerikai nők és a gambiai férfiak rendelkeznek. Az illegális bevándorlók jelentős része fülöp-szigeti vagy latin-amerikai nő.<sup>259</sup> Más európai államokkal szemben a spanyol munkaerőpiac ma még az alacsonyabb végzettségűeket preferálja. A spanyol kvótarendszernek köszönhetően 2002-ben 32.000, 2003-ban 24.000,

<sup>254</sup> Chaloff: i.m. 2-5.o.

<sup>255</sup> National Action Plan for Employment, ld.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/nap\\_2004/nap2004it\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004it_en.pdf), pp. 26-27.

<sup>256</sup> [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

<sup>257</sup> [www.dgei.mir.es](http://www.dgei.mir.es)

<sup>258</sup> National Analytical Study on Racist violence and crime, 2002, 8.o.

<sup>259</sup> Reyneri: Migrants' involvement... i.m. 16.o.

2004-ben 31.000 külföldi kaphatott munkát az országban.<sup>260</sup> A legálisan érkezők származási országai között említésre méltó még Kolumbia, Dominika, Románia, Ukrajna és Lengyelország<sup>261</sup>, ahonnan részben bilaterális egyezmények alapján érkeznek munkaerő. Gazdasági számítások szerint Spanyolország az időközben már összesen 3,2 millió külföldi munkavállalónak köszönhetően évi 2,6%-os gazdasági növekedést ér el, ami bevándorlók nélkül csupán 0,6% lenne.<sup>262</sup>

## 1. Illegális bevándorlók

A Gibraltári szoros és a Kanári-szigetek kedvező lehetőséget nyújtanak az illegális határátkelésre. Az Európai Unióba évente 500.000 illegálisan érkező negyede ezen az úton ér uniós területre. Sokan Afrikából hajón próbálnak Spanyolországba jutni. A Szahara környéki államokból származó afrikaiak ezrei táboroztak Tanger külvárosaiban a lehetőségre várva, hogy Spanyolországba hajózhassanak. Elszántságukat mutatja, hogy egyesek 100 mérföldet is gyalogoltak a tengerpartig. 2004-ben 740 hajón 16.000 főt, 2005 szeptemberében egyetlen napon 300 főt fogtak el. 2006-ban havi 1.000 szenegáli érkezett a Kanári-szigetekre 50-60 fős csoportokban nyitott halászhajókban, és 400-500 eurót fizettek a csempészeknek fejenként a 10 napos utaztatásért, de számos halálesetről tudunk (például 2003 októberében 43 fő vesztette életét a tengeren). Az épségben érkezők személyi irataikat megsemmisítik, hogy megnehezítsék azonosságuk és kiinduló államuk megállapítását.

Az illegális bevándorlók legnagyobb tömege marokkói vagy Marokkón keresztül érkezik. Első hírnökeik már 1960-as és 70-es években megjelentek. Többségük alulképzett szegény fiatal. Otthon alulfizetettek vagy nem találnak hazájukban munkát, karriert, szórakozást, nem rendelkeznek életstratégiával, de luxusra, kalandra vágynak.<sup>263</sup> Gyakran pénzzé teszik javaikat, hogy a csempészek 1000-3000 eurós díját kifizessék. Jelenleg mintegy 1,5 millió marokkói tartózkodik Európában, ezek 10 %-a vissza is tér majd Marokkóba. Főleg városi övezetekben élnek, de nehezen integrálódnak, alantas, de fontos munkákat végeznek. Körülményeik miatt frusztráltak, gyakran agresszívek. Az illegális migráció fékezése érdekében a spanyol kormány együttműködésben állapodott meg Marokkóval, miután 2004 augusztusában több száz ember kísérelte meg áttörni a határt az afrikai spanyol területen (Melilla és Ceuta). A Marokkóból érkező bevándorlás fékezésére az EU a marokkói GDP 10%-ának megfelelő segélyt folyósít.<sup>264</sup>

2006 májusában Spanyolország megalkotta az „Afrika tervet” azzal a céllal, hogy felvegye a harcot a főleg Szenegálból, Cape Verdéből, Gambiából, Guineából, Libériából, Maliból, Mauritániából, Sierra Leonéból érkező illegális bevándorlás ellen. A spanyol hatóságok nyomására a szenegáli tengerészlet megállítja az embereket is szállító halászhajókat. Olaszország, Franciaország és Spanyolország 2005 decemberében megállapodott a Földközi-tenger vízi útjainak ellenőrzéséről és az illegális migráció csökkentéséről.<sup>265</sup> A varsói

---

<sup>260</sup> [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)

<sup>261</sup> [www.dgei.mir.es](http://www.dgei.mir.es)

<sup>262</sup> Migration News Vol. 13. No. 4, July 2006. [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

<sup>263</sup> *Ennaji*, Moha: Illegal migration from Morocco to Europe, [http://www.international.metropolis.net/events/Metromed/Ennaji\\_e.pdf](http://www.international.metropolis.net/events/Metromed/Ennaji_e.pdf)

<sup>264</sup> A spanyol-marokkói akcióterv adja ezen intézkedése jogi háttérét. [www.migration.ucdavis.edu/mn](http://www.migration.ucdavis.edu/mn)

<sup>265</sup> [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

székhelyű Frontex<sup>266</sup> két csoportot is küldött a Kanári-szigetekre 2006 májusában. 2006 augusztusában kezdődött az első közös olasz-francia-spanyol vízi határőrizeti akció. 2006 első kilenc hónapjában 26.000 afrikai érkezett halászhajókban, felük Szenegálból. 5000 főt visszaküldtek Szenegálba. Spanyolország és Szenegál 2006. októberi megállapodása szerint utóbbi 15 millió Euró támogatás kap 5 évre, de vissza kell fogadnia kitoloncolt állampolgárait, és csökkentenie az illegális kivándorlást. Spanyolország viszont 2008 végéig 4000 munkavállalási engedélyt biztosít Szenegálnak.<sup>267</sup> Hasonló szerződést kötött Spanyolország Guineával és Gambiával, amelyek összesen 6,3 millió dollárt kapnak. Így Spanyolország minden afrikai migránsra 41.000 dollár költ.<sup>268</sup>

## 2. Jogi háttér

A bevándorlással kapcsolatos kérdések a 1980-as évek közepétől kerültek kormányzati szinten és tíz évvel később média-szinten napirendre.<sup>269</sup> Az első bevándorlási törvény 1985-ben született, és az országban tartózkodó külföldiek jogait szabályozta. 2000-ben és 2001-ben módosították<sup>270</sup>, illetve kiegészítették<sup>271</sup> a bevándorlók beilleszkedésére és a bevándorlás kontrollálására vonatkozó intézkedésekkel.

2001 és 2004 között zajlott a 72 különböző intézkedést eredményező Greco-terv<sup>272</sup>, célja a bevándorlás szervezett kereteinek megerősítése, a bevándorlók és családjaik integrációja és ezzel a gazdasági előnyök növelése, a társadalmi béke fenntartása, a menekültek és hontalanok befogadásának fenntartása volt.<sup>273</sup> A spanyolok szintén az illegális bevándorlók legalizációjában valamint két- és többoldalú államközi szerződésekben keresték a megoldást, amit kiegészített a határőrizeti rendszer szigorítása és korszerűsítése.

A spanyol kormány 2001-ben komplex technikai jelzőrendszert hozott létre a spanyol partok felé tartó migránsok feltartóztatására. Az úgynevezett. SIVE (Sistema de Vigilancia Integrado Exterior<sup>274</sup>) rendszere a legújabb berendezések kiépítésével próbálja felfedezni az illegálisan érkezőket a Gibraltári-szorosban és a Kanári-szigetek partjain, valamint 2007 óta Andalúzia partjain is.<sup>275</sup>

A folyamatban lévő spanyol a bevándorlási reform a külföldi munkavállalók regularizációs programja mellett megerősíti a bevándorlás kezelésének mechanizmusát (határellenőrzés, munkahelyi ellenőrzés és visszatelepítés), hatékonyabbá teszi a kormányzatok közötti együttműködést, rugalmasabb *legális* lehetőségeket tartalmaz a munkaerő-migráció számára. Nemzeti foglalkoztatási katalógus készül, amely a nehezen ellenőrizhető munkákat – szakács, házi alkalmazott, pincér – sorolja fel, és tartományonként háromhavonta frissítésre kerül.<sup>276</sup> A

<sup>266</sup> Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség

<sup>267</sup> [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

<sup>268</sup> Migration News Vol. 13. No. 4, July 2006. [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

<sup>269</sup> [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

<sup>270</sup> Law 4/2000.

<sup>271</sup> RD 894/2001.

<sup>272</sup> Global Programme on Regulation and Coordination of Immigration and Alien Affairs in Spain, [www.mir.es](http://www.mir.es)

<sup>273</sup> [www.mir.es](http://www.mir.es)

<sup>274</sup> A külső ellenőrzés integrált rendszere

<sup>275</sup> Carling, Jørgen: Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders, International Migration Review, 41 (2), 2007. pp. 316-343.

<sup>276</sup> Arando – Jachimowicz i.m. 2.o.

jelenlegi kvótarendszer flexibilisebbé válik, a bevándorlók a korábbi 18 és 24 hónap helyett már 1 év után kérhetnek ideiglenes családegyesítési engedélyt. Azonban felmerül a kérdés, mi lesz azokkal, akiket a legalizáció során elutasítanak, és akiknek lejár az 1 éves munkavállalási- és tartózkodási engedélye. Az elutasítottaknak 15 nap után el kell hagyniuk Spanyolországot, a lejárt tartózkodási engedélyek esetében hosszabbítás valamint ideiglenes családegyesítési engedély is kérhető.

### 3. Regularizációs programok

Az első programnak köszönhetően 1991-ben 110.000 bevándorló folyamodhatott törvényes engedélyért. Az 1996-os programban részt vevők megkérdezéséből kiderült: Spanyolországba bejutni és ott munkát találni könnyebb, mint más országokban.<sup>277</sup> Az 1996-ban, 2000-ben és 2001-ben legalizált tartózkodási engedélyek csak egy évre szóltak, ezért az érintetek helyzete ismét gyorsan jogszerűtlenné vált.<sup>278</sup> A 2004-es új program három hónapos haladékot adott a legalizálására, így az év augusztusában a spanyol kormány 800.000 illegálisan dolgozó külföldinek adott legális státuszt, azzal, hogy a munkaadók bejelentik őket a társadalombiztosításnál.<sup>279</sup>

Spanyolország ötödik, legnagyobb legalizációs programja 2005. május 7-én fejeződött be. Három hónap alatt 690.000 fő nyújtotta be kérelmét helyzete rendezésére. Azok jelentkezettek, akik 2004. augusztus 8-a előtt legálisan érkeztek, büntetlenek, 6 hónapos (a mezőgazdaságban 3 hónapos) munkaszerződéssel vagy ígérvénnyel rendelkeztek. A legalizáltak 1 évre munkavállalási és tartózkodási engedélyt kaptak, amely társadalombiztosítási regisztráció és az első járulékfizetés időpontjában vált érvényessé. Az átfogóbb bevándorlási reform részét képező program számos újítást hozott, a munkaadó – a házi alkalmazottak kivételével – felelősséggel tartozik a legalizált munkavállalóért, szoros együttműködés létesült a Belügyminisztérium és a Szociális- és Munkaügyi Minisztérium valamint az NGO-k és a szakszervezetek között.<sup>280</sup>

A spanyol polgárok 60%-a azonban – közbiztonsági okból is – jobbnak látná, ha csökkenne a bevándorlás, bár a vidéki városok eredeti lakossága csökken, illetve a nagyvárosokba vándorol. A Barcelonától 175 mérföldre fekvő Aguavia városa például munkát és lakáshitelt biztosít a 40 évnél fiatalabb és legalább két 12 évesnél kisebb gyermeket nevelő külföldieknek. Főleg románok és argentinok élnek ezzel a lehetőséggel, akiknek gyorsan sikerült a beilleszkedés.<sup>281</sup> A madridi rendőrfőnök megítélése szerint valóban van kapcsolat az illegális bevándorlás és a bűnözés között, de a bevándorlók inkább áldozatok, mint elkövetők, hiszen a spanyolországi emberölések 90%-a Madridban történik, az áldozatok pedig többnyire illegálisan tartózkodó külföldiek.<sup>282</sup>

---

<sup>277</sup> *Reyneri* i.m. 22.o.

<sup>278</sup> [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

<sup>279</sup> [www.migration.ucdavis.edu/mn](http://www.migration.ucdavis.edu/mn)

<sup>280</sup> *Arando, Joaquín - Jachimowicz, Maia: Regularizing immigrants in Spain: a new approach, www.migrationinformation.org, 2005. p. 1.*

<sup>281</sup> *Migration News* Vol. 13. No. 3, July 2006. [www.migration.ucdavis.edu](http://www.migration.ucdavis.edu)

<sup>282</sup> *National Analytical Study on racist violence and crime, RAXEN Focal Point for SPAIN, 2002, p. 10.*

## ÖSSZEGZÉS

Nyugat-Európa döntéshozói sokáig úgy tettek, mintha az illegális bevándorlás nem létezne, ezért a bevándorlók maguk kezdték el követelni politikai, szociális illetve gazdasági jogukat. 1996-ban Franciaországban a szabálytalanul tartózkodó bevándorlók tüntetéseket szerveztek.<sup>283</sup> Az illegális migránsok – jobbára fiatal, alacsonyán képzett és szerény jövedelmű nagyvárosi férfiak – körében erős kriminogén hatás érvényesül, egyszerre elkövetők, és szó szerinti és átvitt értelemben egyaránt áldozatok. Egyes vélemények szerint a szabálytalan bevándorlókat inkább a feltűnésmentes életmód jellemzi, hiszen az illegális tartózkodás és munkavállalás önmagában is jogellenes. Szenvednek a munkajogi védelem hiányától, a munkahely gyakori elvesztésétől. Az embercsempészség, illegális munkavállalás és más büntetendő tevékenységek sokszor láncolatot alkotnak.<sup>284</sup> A feketemunka során adómentes-jövedelem, az állam oldalán pedig adókiésés jelentkezik.

Az EU és az Egyesült Államok bevándorlási politikája jelentősen eltér az illegális migráció és az elitmigráció esetében is. Az amerikai politika tolerálja a nagyhatalmú agrár-lobbi igényeit, amikor szemet huny az illegális külföldi munkaerő nagyarányú foglalkoztatása felett. Az USA-ban hivatalos statisztikák szerint 2000-ben mintegy 8 millió illegális munkavállaló tartózkodott, az Immigration and Naturalization Service azonban alig 1800 esetben rótt ki bírságot a foglalkoztatókra. Ezzel szemben a külföldiek illegális foglalkoztatása miatt 1995-ben csak Németországban több mint 79.000 büntetőeljárás indult.<sup>285</sup> Az Európai Unió által készített 2007. májusi tervezetek éppen az illegális foglalkoztatás elleni szankciókat, a megelőzést és belső szűrést igyekeznek erősíteni,<sup>286</sup> ami részben érthető, hiszen kétségtelen, hogy az illegális migráció reszsentimentet vált ki, előnyei pedig relativizálják a legális migráció és szabálykövetés előnyeit.

Az illegális migránsokat a szegénység, saját hazájuk kedvezőtlen viszonyrendszere és saját hátrányos helyzetük hajtja, miközben a szabadság, jólét és demokrácia Európája vonzza. Bár a kibocsátó és cél-országok egyaránt erőfeszítéseket tesznek feltartóztatásukra, mégsem tágítanak. Nem elégséges gazdasági visszatartó eszköz, ha a cél-országok a kibocsátó államokba – például a mediterrán térségben – vállalatokat telepítenek, befektetnek, programokat indítanak. A részben illegális migránsok keresetükből eltartják otthoni családtagjaikat, ami évi 2-3 milliárd euró transzfert jelent.<sup>287</sup> Ezért az illegális migráció a szélesedő jogszerű migrációs csatornák ellenére leküzdhetetlen. A döntéshozók igyekeznek általános, minden részletre kiterjedő szabályozást alkotni, de az egyéni élet minden mozzanata nem foglalható szabályozásba.<sup>288</sup>

---

<sup>283</sup> Vö. Bogusz, Barbara – Cholewinski, Ryszard – Cygan, Adam – Szyszcak, Erika (eds.): Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004.

<sup>284</sup> Cseresnyés i.m. 154.o.

<sup>285</sup> Cseresnyés i.m. 53-54.o

<sup>286</sup> L. SEC (2007) 604, SEC (2007)596, ezek még nem végleges anyagok. Az, hogy ebből mi valósul meg és hogyan, még kérdéses.

<sup>287</sup> Ennaji i.m. 4.o.

<sup>288</sup> Vö. COM(2004) 412 final. Tanulmány a jogszerű és jogszerűtlen migráció közötti kapcsolatokról, p. 17.

## IRODALOM

- Agrela*, Belén: Spain as a Recent Country of Immigration: How Immigration Became a Symbolic, Political and Cultural Problem in the “New Spain.” Visiting Research Fellow, Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper No. 57. August 2002
- Aleinikoff*, T. Alexander - *Klusmeyer Douglas* (eds.): From migrants to citizens: Membership in a Changing world, Washington DC. 2000. Brookings Institution Press
- Aleinikoff*, T. Alexander - *Klusmeyer Douglas* (eds.): Citizenship Today: Global perspectives and practices, Washington DC. 2001. Brookings Institution Press
- Annual report of HM Chief Inspector of Prisons 2005/2006, UK, [www.official-documents.gov.uk](http://www.official-documents.gov.uk)
- Arando*, Joaquin - *Jachimowicz*, Maia: Regularizing Immigrants in Spain: a new approach, 2005. [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)
- Black*, Richard – *Collyer*, Michael - *Skeldon*, Ronald – *Waddington*, Clare: A survey of the illegally resident in detention in the UK, Home Office Online Report 20/05.
- Bogusz*, Barbara – *Cholewinski*, Ryszard – *Cygan*, Adam – *Szyszczyk*, Erika (eds.): Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004.
- Bommes*, Michale - *Morawska*, Ewa: International Migration research, Ashgate, 2005.
- Carling*, Jørgen: Unauthorized entry at Europe’s southern borders: Routes, dynamics and fatalities, New Trends, New Methods of Analysis. European Association for Population Studies, Rome, 25–27. November 2004.
- Carling*, Jørgen: Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders, International Migration Review, 41 (2), 2007. pp. 316-343.
- Ammendola*, Carmelita – *Forti*, Oliviero – *Garavini*, Susanna – *Pittau*, Franco – *Ricci*, Antonio: Irregular migration in Italy. IDOS –EMN National Contact Point, Rome, 2005.
- Chaloff*, Jonathan: EU and US approaches to migration management: Italy. 2003. [www.migpolgroup.org](http://www.migpolgroup.org)
- Chiuri*, Maria Concetta, - *De Arcangelis*, G. - *Ferri*, G.: Crisis in the Countries of Origin and Illegal Immigration into Europe via Italy, Child Working Papers 16. 2004. [www.child-centre.it](http://www.child-centre.it)
- Chiuri*, Maria Concetta: Illegal immigration into Italy: Evidence from a field survey, New Trends, New Methods of Analysis. European Association for Population Studies, Rome, 25–27. November 2004.
- Cseresnyés Ferenc*: Migráció az ezredfordulón, Dialóg Campus, 2005.
- Defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, Tanács irányelve, 2002/90/EC
- Delicato*, Vincenzo: National legislation and good practices in the fight against illegal migration – the Italian model. <http://unpan1.un.org>
- Egedy Gergely*: Konzervativizmus az ezredfordulón, Magyar Szemle Alapítvány, Budapest, 2001.
- Egedy Gergely*: Brit konzervatív gondolkodás és politika a XIX-XX. században. Budapest, Századvég, 2005.
- Ennaji*, Moha: Illegal migration from Morocco to Europe  
[http://www.international.metropolis.net/events/Metromed/Ennaji\\_e.pdf](http://www.international.metropolis.net/events/Metromed/Ennaji_e.pdf)
- Farrant*, M. - *Grieve*, Clare - *Sriskandarajah*, Dhananjayan: Irregular Migration in the UK, April 2006,
- Feasibility study on the control of the European Union’s maritime borders – Final report. Annex, 11490/1/03, Brüsszel, Európai Tanács, CIVIPOL



*Fehér Lenke*: A migrációval kapcsolatos büntetőjogi tényállások, (Migráció, prostitúció, emberkereskedelem), Kriminológiai Közlemények 60. 113-124. o.

*Feischmidt Margit* (szerk.): Multikulturalizmus, Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997.

*Gijberts, Mérove, - Hagendoorn, Louk, - Scheepers, Peer*: Nationalism and Exclusion of Migrants, Cross-National Comparison, Ashgate, 2004.

*Herbert, Ulrich*: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Verlag C.H.Beck, München, 2001.

*Hunger, Uwe – Santel, Bernhardt*: Migration im Wettbewerbsstaat, Leske and Bundrich, Opladen, 2003.

*Illés Sándor - Lukács Éva*: Migráció és statisztika, Budapest, 2002.

*Joly, Danièle*: International migration in the New Millennium, Global Movement and Settlement, Ashgate, Burlington, 2005.

*Joppke, Christian*: Immigration and the Nation-state, Oxford University Press, 1999.

*Jungbert Béla*: Az embercsempészet mint az illegális migráció egy fajtája, In.: *Sik Endre – Tóth Judit* (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák. Budapest, 1996. 195-208.o.

*Schönwälder, Karen – Vogel, Dita – Sciortino, Giuseppe*: Migration and Illegality In Germany, AKI Research Review 1. 2006.

*Kelemen Katalin*: Bevándorlók és szervezett bűnözés Olaszország és Közép-Kelet-Európa viszonyában, *Ügyészek Lapja* 2004. 5. szám. 53-67.

*Klusmeyer, Douglas - Papdemetriou, Demetri*: Germany's Immigrant Integration Challenge, Washington, DC, MPI, 2003.

*Koopmans, Ruud - Statham, Paul - Giugni, Marco - Passy, Florence*: Contested citizenship, Immigration and Cultural Diversity in Europe, University of Minnesota, London, 2005.

*Levinson, Amanda*: Regularisation programmes in Italy, The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, 2005, [www.compas.ox.ac.uk](http://www.compas.ox.ac.uk)

*Lukács Éva - Király Miklós dr.* (szerk.): Migráció és Európai Unió, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001.

Migration News; [www.migration.ucdavis.edu/mn](http://www.migration.ucdavis.edu/mn)

Migration-related fatalities in Europe 1994-2003.

*Münz, Rainer*: Europe: Population and Migration in 2005, [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

*Niessen, Jan – Schibel, Yongmi – Thompson, Cressida* (eds.): Current Immigration Debates in Europe, 2006. [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)

*Oezcan, Veysel*: Germany: immigration in Transition, [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

*Peixoto, João*: „Migrants trafficking in Portugal: causes, agents and strategies” című előadása, 2004. november 25. Roma.

*Petros, Melanie*: The costs of human smuggling and trafficking, Global Migration Perspectives, No. 31. April 2005. [www.gcim.org](http://www.gcim.org)

Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr 2005, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2006, [www.bka.de](http://www.bka.de)

*Reyneri, Emilio*: Migrants' involvement in irregularemployment in the Mediterreanean countrie of theEU, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

*Penninx, Rinus – Kraal, Karen - Martiniello, Marco - Vertovec Steven*: Citizenship in European cities, immigrants, local politics and integration policies, Ashgate, Burlington, Reprint 2005.

*Ritecz György*: A migráció és a bűnözés, Kriminológiai Közlemények 60. 130-147. o.

Royal Decree No. 864/2001, Of 20 July, Passing The Regulations Enabling Organic Act No. 4/2000 Of 11 January On The Rights And Freedoms Of Aliens In Spain And Their Social Integration, Reformed In Organic Act No. 8/2000 of 22 December.

*Salt*, John: Current Trends in International Migration in Europe, Council of Europe, Strasbourg, 2001.

*Sik Endre* (szerk.): A migráció szociológiája, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001.

*Sik Endre - Tóth Judit* (szerk.): Migráció és politika, MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, Budapest, 1997.

*Sik Endre - Tóth Judit* (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák, Budapest, 1996.

*Somogyi Csaba*: (Fél-)fordulat a német bevándorlási politikában, *Eszmélet*, 2000. 48. szám, 89-109. o.

*Strozza*, Salvatore: Estimates of the illegal foreigners in Italy: A review of the literature, *International Migration Review*, 2004 Spring. Vol. 38. pp. 309-332.

*Szabó A. Ferenc*: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006.

The Independent Commission on Migration to Germany: „Structuring Immigration, Fostering Integration”. 2001. július. <http://www.bmi.bund.de>

„Többéves programtervezet: Hágai Program; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban”, Az Európai Unió Tanácsa, 13993/04.

*Vogel*, Dita: Migration control in Germany and the United States, *International Migration Review*, 2000., Vol. 34., Summer, 390-422. o.

*Woodbridge*, Jo: Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the United Kingdom in 2001; Home Office Online Report 29/05, [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk)

*World Migration* 2003, [www.iom.int](http://www.iom.int)

## NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ, EMBERCEMPÉSZET, EMBERKERESKEDELEM

### 1. Társadalmi mobilitás, migráció

A migrációnak, mint a társadalmi mobilitás egyik formájának, számos oka és következménye van. Tény azonban, hogy amint a migráció elé komolyabb korlátok kerülnek, megjelenik az illegális migráció, amely szabálytalan, jogellenes és gyakran bonyolult, szervezett módokat választva éri el a szándékolt célt.

„Az országok és a nemzetközi szervezetek egyre inkább úgy tekintenek a migrációra, mint amely megfelelő politikák alkalmazása esetén lényeges fejlődésbeli pozitív hatásokkal járhat.”<sup>289</sup> A Maastrichti Szerződés (1992) célkitűzéseinek sorában szerepel többek között egy olyan belső piac, amelyet az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése jellemez. A későbbiek során ez a megközelítés sokkal árnyaltabbá vált. Az Amszterdami Szerződés (1997) szerinti célok egyike: „az Unió fenntartása és fejlesztése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térségként, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”<sup>290</sup>

Az Amszterdami Szerződés, mint ismeretes, „fontos előrelépéseket hozott a közös kül- és biztonságpolitika területén (közös stratégiák, konstruktív tartózkodás). A legjelentősebb haladást a bel- és igazságügyi együttműködés közösségiesítésében érték el. A menekültügyi és bevándorlási politikát, a külső és belső határellenőrzést, valamint az igazságügyi együttműködést polgári jogi ügyekben átemelték az Unió három pillére közül a harmadikból az elsőbe. A Schengeni Egyezményt beemelték az EU intézményi keretébe. A harmadik pillér fennmaradó részében pedig, megerősítették a rendőri és bűnügyi együttműködést. Szintén említésre méltó, hogy Amszterdamban sikerült elérni a foglalkoztatási politika közösségi szintre emelését”.<sup>291</sup>

Az EU területén, az Európai Gazdasági Térség tagállamaiban (EGT) a munkavállalók szabad mozgása alapvető jog. Ez a jog lehetővé teszi, hogy a térség polgárai egy másik tagországban ugyanolyan feltételek mellett dolgozhassanak, mintha annak saját állampolgárai lennének. A mobilitás sokak szerint ma már kulcsfontosságú eszköznek tekinthető a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés elérése szempontjából egyaránt, de hatása a

---

<sup>289</sup> A Bizottság közleménye a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére: A migráció és a fejlődés kapcsolata: az EU és a fejlődő országok közötti partnerségre vonatkozó egyértelmű iránymutatások Brüsszel, 1.9.2005.COM (2005) 390 végleges.

<sup>290</sup> Szerződés az Európai Unióról. Egységes szerkezetbe foglalt változat, 2 cikk, 4. bek. In: Az Európai Unió elsődleges joga, az Európai Unió alapját képező szerződések és kapcsolódó okmányok szövege. A csatlakozás után hatályos, egységes szerkezetbe foglalt változat. Igazságügyi Minisztérium, Európai Közösségi Jogi Főosztály. Kézirat lezárva: 2004. április 29.

<sup>291</sup> Magyar Virtuális Enciklopédia. A Magyar Tudományos Akadémia Filozófiai Kutatóintézete gondozásában. Összeállította: Pogátsa Zoltán és Török Ádám. 2003. MTA. Internet: <http://www.enc.hu/enc.htm>

munkavállalók szakmai, személyes fejlődését tekintve is jelentősnek mondható. Az Európai Bizottság az „Európai Partnerség a Foglalkoztatási Mobilitásért” címmel, 2007-ben kezdeményezte olyan európai hálózat létrejöttét, amelyben a résztvevő vállalatok és szervezetek, amellet, hogy sokat tesznek a foglalkoztatási mobilitás értékeiért, az európai munkaerő-piac mobilitási kultúrájának fejlesztése irányában is elkötelezettek. A szóban forgó kezdeményezés e hálózat létrejöttét, az ebben szereplő szervezetek együttműködését szorgalmazza.

Az Európai Uniónak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtésére irányuló célkitűzéseinek lényeges elemét képezi többek között a közös bevándorlási politika kialakítása, ezen belül a külföldiek beutazása és tartózkodása feltételeinek kidolgozása, valamint az illegális bevándorlás megelőzését célzó intézkedések körének a meghatározása. A Lisszaboni Szerződés szövegezése értelmében: „Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”<sup>292</sup>

Az EU kiemelt hangsúlyt helyez az emberkereskedelem megelőzésére és az áldozatok védelmére, s a tagállamokkal együtt nagy erőfeszítéseket tesz a bűnügyi hálózatok felderítésére és felszámolására. Így például többek között 2004-ben irányelvet bocsátott ki a harmadik országok, emberkereskedelem áldozataivá vált, illetve az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről.<sup>293</sup>

A határokon átnyúló bűnöző hálózatok léte, fokozott térnyerése és szervezettségének növekedése világszerte aggodalmat vált ki. A transznacionális szervezett bűnözés elleni fellépés rendkívüli fontosságú kérdés, amely európai és világméretű összefogást tesz szükségessé. A jelenséggel szembeni együttes fellépés igénye hívta életre többek között az ENSZ Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni Egyezményét<sup>294</sup> és annak kiegészítő jegyzőkönyveit:<sup>295</sup>

- az emberkereskedelem, különösen a nőekkel és gyermekekkel való kereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről,<sup>296</sup>
- a migránsok szárazföldön, légi úton, és tengeren való csempészete ellen,<sup>297</sup>

<sup>292</sup> Eur-Lex Official Journal. C 306. 50. évfolyam, 2007. december 17. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. Magyar nyelvű kiadás. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosításai. Általános rendelkezések 4. Lásd: Internet:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:HU:PDF>

<sup>293</sup> Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities (A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről.

<sup>294</sup> United Nations Convention against Transnational Organised Crime, 2000.

<sup>295</sup> 29 September 2003, in accordance with article 38

<sup>296</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime" 12. December, 2000. Palermo

<sup>297</sup> Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

- valamint a fegyverek, azok részei és tartozékai illetve a lőszeres illegális előállításáról és kereskedelméről.<sup>298</sup>

Az Egyezményt<sup>299</sup> és kiegészítő jegyzőkönyveit az Európai Közösség és 15 tagállam, illetve az akkor tagjelölt Magyarország, 2000 decemberében írta alá. Időközben az Egyezményt<sup>300</sup> és Jegyzőkönyveit számos további ország is aláírta illetve ratifikálta.

Magyarországon a 2006. évi CI. törvény gondoskodott az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről. Az előbbi Egyezmény Jegyzőkönyveinek kihirdetésére a 2006. évi CII. és a CIII. törvényekkel került sor.<sup>301</sup>

## 2. Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem

Az illegális migráció, az embercsempészet és az emberkereskedelem az utóbbi évtizedekben világszerte tömegjelenséggé vált. A migráció okai között, a kereslet–kínálat viszonyában, elsősorban a következőket említhetjük meg. Az úgynevezett tolóerők<sup>302</sup> között döntő szerepet játszanak a gazdasági fejlődés különbségei,<sup>303</sup> a hátrányosabb helyzetű országokban az átmeneti fejlődés elhúzódása és a tartósan alacsonyabb életnívó, a munkanélküliség, a perspektíva hiánya, a nemek közötti esélyegyenlőtlenség és sok más tényező. Ezek a munkaerő kínálati oldalán is erőteljesen megjelennek. Az úgynevezett húzóerők<sup>304</sup> körében viszont kiemelkedő jelentőségű a fejlett országok külföldi munkaerő-igénye, azaz a kereslet szerepe bizonyos szektorokban (szolgáltatás, alacsony presztízsű munkák, stb.), illetve a magasabb életnívó ígérete, vonzása és egy sor más tényező. A migrációt azonban motiválhatja egyszerű kíváncsiság, kaland-, illetve tapasztalatszerzés iránti vágy és sok más tényező. Ez önmagában is nehézségeket okozhat, hiszen lényegesen eltérhet a valóság és az elvárás, ami viszont azzal a sajnálatos következménnyel jár, hogy nem készül fel a migráns a várható nehézségekre. Ezt elkerülendő, a hiányzó ismereteket próbálják az egyes cél-országok pótolni, illetve a téves információt korrigálni, különböző, több nyelven megjelenő

<sup>298</sup> Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

<sup>299</sup> The Convention was adopted by resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000 at the fifty-fifth session of the General Assembly of the United Nations. In accordance with its article 36, the Convention will be open for signature by all States and by regional economic integration organizations, provided that at least one Member State of such organization has signed the Convention, from 12 to 15 December 2000 at the Palazzo di Giustizia in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.

<sup>300</sup> amely a 38. cikkével összhangban, 2003. szeptember 29.-én hatályba lépett.

<sup>301</sup> A 2006. évi CII. törvény gondoskodott az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről. Hasonlóképpen, a 2006. évi CIII. törvény rendelkezett az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempésze elleni fellépéséről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről.

<sup>302</sup> Push factors

<sup>303</sup> M. C. Bassiouni: „The phenomenon is fueled by several factors, among them poverty, conflict and political upheaval, gender attitudes leading to inequality and opportunity, and the general indifference to the plight of women and girls.” Ld.: i.m. p. 92.

<sup>304</sup> pull factors

kiadványok segítségével<sup>305</sup> annak érdekében, hogy a migrálni szándékozó, a szükséges tények ismeretében legyen képes a döntéseit meghozni. Az utóbbi években az Internet is igen nagy segítséget jelent a tájékoztatás terén. A beutazási- és tartózkodási, valamint a letelepedési, munkavállalási engedélyek feltételei, a tényleges munkalehetőségek és azok képzettségbeli, szakmai elvárásai, az állampolgárság megszerzésének kérdései és egy sor más információ igen fontos szerepet játszhatnak a megalapozott döntés meghozatala szempontjából.

A migráció révén az úgynevezett cél-országokba érkező munkaerő egy részére kifejezett igény, kereslet van, míg az általában illegálisan, engedély nélkül érkező munkavállalók másik része nem jellemezhető olyan kvalitásokkal, amelyekre valós igény lenne. Ők alkotják azoknak a csoportját, akik nem rendelkeznek sem megfelelő szakképzettséggel, sem iskolázottsággal, sem pedig nyelvtudással, sem pedig tartalék készpénzzel, így segítség nélkül reményük sincs arra, hogy rövid időn belül, legális és megfelelően jövedelmező munkához jussanak. Ez kiszolgáltatottá teszi őket - az illegális munka piacán – az azonnali, de kizsákmányoló jellegű munkát ajánló munkáltatóknak. Az alacsony munkabéért, munkaszerződés, biztosítás nélkül alkalmazott, sokszor túlmunkára kötelezett munkaerő általában alacsonyan fizetett, nehéz munkát végez, ellenőrizetlen feltételek mellett és elfogadhatatlan körülmények között.

A külföldi munkavégzésre irányuló valós és vélt keresletet sokféle tényező gerjeszti. A külföldi boldogulás ígéretéről szóló hamis hírek, mítoszok, gyorsan terjednek, s ezek egyben igen jó reklámok a szervezett bűnözés haszonélvezői számára is. Az embercsempész szervezetek ugyanis az egyéb legális szolgáltatások mintájára, igyekeznek minél több embert elérni, „szolgáltatásaikat” hirdetni, klienseiket toborozni. A legális üzleti vállalkozások mintájára intézik a „szolgáltatás” pénzügyi bonyolítását is. Így például módot adnak a részletfizetésre (előleg induláskor, teljes összeg fizetése érkezés után), vagy olyan hitelt nyújtanak, melyet az adós későbbi jövedelmére terhelnek. Az ilyen gyakorlat ugyan kereslet-növelő hatású, ám annak érdekében, hogy a hitelező számára biztosítva legyen a kölcsön részleteinek a folyamatos kifizetése, szükségessé vált az olyan kapcsolatok keresése (elsősorban a szürke, illetve feketegazdaságban), ahol az adós munkavállalóként elhelyezhető. Az is előfordul, hogy az elegendő készpénzzel nem rendelkező személyt nem egyenesen a cél-országba, hanem egy tranzit országba juttatják el. Itt azután a bűnszervezet a saját pihentető-helyén varakoztatja az átcsempészett személyt, amíg a pénz többi része meg nem érkezik, vagy a migráns valamilyen módon meg nem keresi a hiányzó összeget, illetve biztosítékot nem nyújt. Az sem ismeretlen gyakorlat, hogy az embercsempészek az átcsempészett személyeket, megfelelően kioktatva, a legális, menekülteket befogadó-állomásokra irányítják, ahol egy ideig, a bűnszervezet szempontjából ingyen és kockázatmentesen varakoztathatók, sőt időközben még újabb, illegális úton migrálni szándékozó klienseket is toborozhatnak a környezetükben.

Az illegális migráció és az embercsempészet sokak szerint a megszorító migrációs politika nem szándékolt melléktermékeinek tekinthető. Az emberkereskedelemmel, illetve embercsempészettel foglalkozó bűnszervezetek létezése, létrejötté ugyanakkor nem ad hoc jelenség, hanem egy hosszabb, dinamikus folyamat eredménye. 80-as évek második felétől, de még inkább a 90-es évektől az embercsempészet és emberkereskedelem problémája a korábbi ismeretlenségből kiemelkedve, fokozottan az érdeklődés középpontjába került. S bár ezt követően, rendkívül sok figyelem irányult a probléma különböző aspektusaira, úgy tűnik,

---

<sup>305</sup> Ilyen például, a LEFŐ nevű civil szervezet kiadványa „Austria – a paradise?” címmel, amely német és angol nyelven is megjelent.

hogy nemzetközi szinten még mindig igen csekély a komplex, interdiszciplináris és összehasonlító kutatások köre.

Hosszú ideig egybemosódott, és problémát képezett az embercsempészet és az emberkereskedelem fogalmi elhatárolása. Ennek részben az volt az oka, hogy az emberkereskedelem definíciójának lényeges eleme volt (több ország törvényhozásában is) a sértettek határon túlra juttatása illetve annak a megszervezése, előkészítése.) Emellett szerepet játszott a két cselekmény együttes megjelenése a szervezett bűnöző csoportok tevékenységében. Nemzetközi szinten a Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény,<sup>306</sup> illetve az egyezmény jegyzőkönyveinek<sup>307</sup> megszületése az első jelentős választóvonal e kérdésben, amely az embercsempészet és emberkereskedelem definíciója körüli vitákat sikeresen lezárta. E két bűncselekményfajta összefüggéseinek kutatása azonban továbbra is kardinális kérdés. Az emberkereskedelemmel foglalkozó bűnszervezetek természetesen igyekeznek elsősorban a legális beutazási csatornákat hasznosítani, ám még így is gyakran kényszerülnek igénybe venni az embercsempész szervezetek segítségét. Az sem szokatlan azonban, hogy a migráns cél-vagy tranzit-országba juttatását maguk szervezik meg, azaz az emberkereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözés hálózatának részét képezi az ilyen irányú tevékenység is.

Az embercsempészet bűncselekményének a fogalmi körébe személyek más állam területére történő illegális beléptetésének az elősegítése tartozik, olyan elkövetők részéről, akiknek célja általában a profitszerzés. Az embercsempészet az átcsempésztett személy súlyos testi sérüléséhez vagy halálához is vezethet, ha a határon átcsempészés során választott közlekedési mód vagy eszköz veszélyes (például hosszú idő keresztül levegőtlen helyen való elrejtés).

Az emberkereskedelem esetében ugyanakkor, a bűncselekmény megvalósulásának nem szükséges eleme a határátlépés, illetve a határ illegális átlépése: a bűncselekmény megvalósul országhatárokon belül is, illetve a bűncselekmény számos áldozata legálisan kerül a cél-országba. Az emberkereskedelem a kényszer és a fenyegetés más eszközeit is magában foglalja. Történhet erőszakkal vagy fenyegetéssel, csalással, megtévesztéssel, vagy hatalommal, illetve a sértett kiszolgáltatott helyzetével való visszaéléssel, vagy vagyoni illetve más javaknak az átadásával, illetve átvételével kizsákmányolás céljából, a sértett felett befolyással rendelkező személy beleegyezésének elnyerése érdekében. Az elkövetés célja, mások prostitúciójának a kizsákmányolása, illetve a szexuális kizsákmányolás más formája, a munkára vagy szolgáltatás nyújtására való kényszerítés, a rabszolgaság, vagy a rabszolgasághoz hasonló gyakorlat, a szolgaság, vagy az emberi szervek, szövetek eltávolítása.

„Az emberkereskedelmet az embercsempésztéstől az alábbi három fő elem különbözteti meg:

- beleegyezés: a határokon átcsempésztett migránsok beleegyeztek a csempészésbe, míg az emberkereskedelem áldozatainak vagy egyáltalán nem adták beleegyezésüket, vagy a beleegyezés az emberkereskedők megtévesztő cselekményének eredménye volt;

<sup>306</sup> UN Convention on Transnational Organised Crime, 2000. (TOC)

<sup>307</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime" 12. December, 2000. Palermo; Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

- kizsákmányolás: míg az embercsempészás cselekménye befejeződik a határ átlépésével, addig az emberkereskedelem lényegi eleme az áldozat folyamatos kizsákmányolása haszonszerzés céljából;
- határokon átnyúló elem: míg az embercsempészás lényegét a határ átlépése adja, addig az emberkereskedelem megvalósulhat anélkül, hogy az áldozatot másik országba, vagy az országon belül más helyre szállítanák. „<sup>308</sup>

Az elmondottak alapján, nem véletlen tehát, hogy e két, különböző jogi tárgyú bűncselekményről, két különböző jegyzőkönyv született, a mely kiegészíti a Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezményt.

A 2006. évi XIV. törvény<sup>309</sup> értelmében, az „embercsempészet”: olyan szándékos és vagyoni haszonszerzés céljával végzett tevékenység, amelynek célja, hogy a tagállamokban alkalmazandó szabályok és feltételek megszegésével megkönnyítse a beutazást, tartózkodást vagy munkavállalást az Európai Unió tagállamainak területén. Ezzel szemben, az „emberkereskedelem”: valamely személy tényleges és jogellenes alávetése más személyek akaratának erőszak, fenyegetés vagy megtévesztés alkalmazásával vagy függőségi viszony kihasználásával, különösen az alábbi céllal: prostituáltak kizsákmányolása, kiskorúak kizsákmányolása, kiskorúakkal szembeni nemi erőszak vagy elhagyott gyermekekkel folytatott kereskedelem.

A modernkori rabszolgaságnak is nevezett emberkereskedelem rendkívül súlyos bűncselekmény, amely az emberi jogok, így az emberi méltóság, szabadság és önrendelkezési jog súlyos sérelmét is jelenti.<sup>310</sup> E bűncselekmény a nemzetközi szervezett bűnözés kiemelkedően magas jövedelmet hajtó üzletága,<sup>311</sup> amelynek sajnálatos módon, hosszú ideig rendkívül alacsony kockázattal kellett számolnia,<sup>312</sup> s még azokban az esetekben is, amikor sikerült felderíteni, a belőle származó profit vagy rejtve maradt, vagy valamilyen okból nem került elkobzásra. A jelenség világméretű elterjedtsége és súlyos következményei, valamint a bűncselekmény kiemelkedő súlya miatt azonban ma már tartósan a nemzetközi figyelem középpontjában áll. Ennek következtében, az utóbbi néhány évben az EU büntetőpolitikájában igen nagy súlyt helyez a nemzetközi bűnügyi együttműködés különböző formáira és az elkobzás jogintézményének fokozott alkalmazására. Ennek következtében, számos ajánlás, egyezmény és más nemzetközi dokumentum született, amelyek fontos

<sup>308</sup> Az emberkereskedelem elleni, 2008-2012 közötti nemzeti stratégiáról szóló 1018/2008. (III. 26.) Korm. határozat

<sup>309</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról

<sup>310</sup> „In the course of trafficking, traffickers violate the following human rights of their victim: the right to be held in slavery, involuntary servitude, or slave-like conditions; the right to be free from exploitation; the right to be free from cruel and inhumane treatment; the right to be free from violence; the right to be free from discrimination based on gender; the right to health; the guarantee of freedom of movement.” p. 85. In *Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas*. De Paul University College of law. Chicago, 2002.

<sup>311</sup> M. Cherif Bassiouni: *A Global Perspective of Trafficking*. „Trafficking in persons constitutes the most lucrative international criminal activity after drugs and arms trafficking”. In: *Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas*. De Paul University College of law. Chicago, 2002. p. 92.

<sup>312</sup> M. C. Bassiouni, i. m. 92. o. „Trafficking in human beings is one of the the most compelling human rights problem of our time, yet this tragic situation has prompted minimal to no response from most governments around the world.”(...), „Current government policies around the world only encourage or facilitate trafficking and further victimize trafficked persons.”



eredménye, hogy az emberkereskedelem fogalmának meghatározása terén sikerült konszenzust elérni, valamint sikerült a jelenség elleni nemzetközi fellépés, küzdelem, eszköz- és módszertárát is kialakítani.

Az emberkereskedelem elméleti jellegű megközelítését tekintve, érdekelt összefüggéseket fedezhetünk fel. Megállapítható, hogy e problémát kezdetben elsősorban a prostitúcióval való összefüggésében vizsgálták. A dolog háttérben az a valós tény állt, hogy az 1900-as évek elején<sup>313</sup>, e jelenség még szinte kizárólagosan, prostitúciós célú nő- és gyermekkereskedelem volt. Ez viszont azzal a nemkívánatos következménnyel járt, hogy a prostitúció szabályozására tett kísérletek rendkívül vitatott formái, ellentmondásai miatt, a hangsúly mindig a – konszenzusra szinte reményt sem adó – prostitúció körüli vitákra terelődött és kevesebb figyelem irányult az emberkereskedelem valós problémáira. Az emberkereskedelem jelenségének tartalmi változásai miatt azonban, a későbbiekben túl kellett lépni a fogalom egyoldalú megközelítésén és a definíciót ki kellett terjeszteni a kényszermunkára, a szolgaságra, a rabszolgasághoz hasonló gyakorlatra is.

Az említett fogalmi változás következtében, az utóbbi években az illegális migráció tanulmányozása került előtérbe, amely már nem szentelt olyan kitüntetett figyelmet az emberkereskedelem zömét kitevő prostitúciós célú emberkereskedelemnek, illetve a probléma gender-szempontrú megközelítésnek, mint korábban. Ez, a jelenséget egy általánosabb kontextusba helyezve, egy másfajta szemléletmódot tett lehetővé, aminek voltak hátrányai, ám kétségkívül hozott új eredményeket is. A szemléletváltás következtében, (anélkül, hogy az emberkereskedelem elleni harcot összekevernénk az illegális migráció ellen folytatott küzdelemmel), olyan emberkereskedelmet megelőző és visszaszorító programok kialakítása vált lehetségessé, amelyek egyúttal beilleszthetők a migráció kezelésének globális koncepciójába. „Mindezzel biztosítható minden olyan szempontnak a figyelembe vétele, ami a migrációs folyamatot megzavarhatja. Lehetővé teszi a munkaerő fokozottabb mértékű legális, előnyös és nem a kizsákmányoláson alapuló áramlása lehetőségeinek megvizsgálását, annak érdekében, hogy az illegális megoldások visszaszoruljanak.”<sup>314</sup> Lényeges azonban, hogy mindig határozott, éles, világos különbséget tegyünk az illegális migráció és az emberkereskedelem fogalma között.

E kétfajta, némi túlzással, ma már két iskolának<sup>315</sup> is tekinthető megközelítés mindegyikének, az eltérő kiindulópont ellenére komoly érvei és jelentős eredményei vannak. Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy e két szemléletmód előnyei és hátrányai is egyaránt kimutathatóak. A fogalmi megközelítés sokszínűségére és egyúttal némi fogalmi zűrzavarra utalnak a jelenség leírására használt, az emberkereskedelmet és embercsempészetet, valamint illegális migrációt magukban foglaló, terminológiai eltérések is.<sup>316</sup> Úgy vélem, hogy a kétféle megközelítés együttesen adhat választ az emberkereskedelem által felvetett kérdésekre, együttesen ad esélyt a problémák megértésére és a megelőzés, valamint az ellene való küzdelem terén a megoldások keresésére. Ez ugyanakkor magával hozza a fogalomkör

<sup>313</sup> Ld. a későbbiekben tárgyalásra kerülő, ún. Fehér Rabszolgaság elleni egyezményeket

<sup>314</sup> Lásd: Brüsszeli Nyilatkozat az emberkereskedelem megakadályozásáról és az ellene folytatott harcról, 2002.

<sup>315</sup> Volpicelli, Stefano: Understanding and Counteracting Trafficking in Persons. IOM, 2004, p.3.

<sup>316</sup> „So what is trafficking? If you look at the research and at the definitions and terminology used by governments you will find a wide range of descriptive terms such as alien smuggling, human trafficking, trade in human beings, an also human commodity trafficking, human trade, trafficking in human beings, trafficking in persons.” p. 43. Szabados, Argentína: Trafficking in Human Beings. p. 43. In: Hearing on the Specific Situation of Young Migrants. Human Rights Education. Youth Programme. Council of Europe, European Youth Centre, Budapest, 2002.

pontosabb megjelenítését, a definíciók kikristályosodását, tartalmi elemeik átlényegülését is. Nézetem szerint, az emberkereskedelem jelenségének, okainak vizsgálata során, hosszú távon nem mellőzhető sem a prostitúciós, sem a munkavégzési célú emberkereskedelem (s ennek kapcsán érintőlegesen a prostitúció és az arra épülő kizsákmányoló jellegű cselekmények), sem pedig az embercsempészet, illetve az illegális migráció vizsgálata. Emellett, a genderorientált szemléletmód előnye, hogy a jelenség további aspektusaira is ráirányíthatja a figyelmet.

### 3. Az emberkereskedelem fogalmi körének kialakulása

A rabszolgaság, rabszolga-kereskedelem illetve az emberkereskedelem, s az ellene történő nemzetközi fellépés nem új jelenség az emberiség történetében. A prostitúciós célú emberkereskedelem, világszerte az 1800-as évek végén vált súlyos problémává. Felismerve ennek veszélyeit, a kor tudósai, kiemelkedő személyiségei 1895-ben, Párizsban majd ezt követően, 1899-ben Londonban illetve Budapesten, a nőkereskedelem megelőzését célzó, illetve a prostitúció (akkori) időszakos problémáiról szóló konferenciákat tartottak annak érdekében, hogy áttekintsék a helyzetet és kidolgozzák a megoldások lehetséges módjait.

Az 1904-ben,<sup>317</sup> majd 1910-ben<sup>318</sup> létrejött nemzetközi egyezmények az úgynevezett fehér rabszolgasággal szemben léptek fel. Az 1904. évi nemzetközi egyezmény a fehér rabszolga – kereskedelem visszaszorításáról,<sup>319</sup> sok vonatkozásban még ma is meglehetően korszerű tartalommal bír.<sup>320</sup> Az Egyezményben részes államok kötelezték magukat arra, hogy az egyes országok közötti információ-csere elősegítése céljából, hatóságokat hoznak létre, azzal a feladattal, hogy a nők és gyermekek immorális célból külföldre történő megkerítésével kapcsolatos adatokat összegyűjtsék, a feladatokat koordinálják, és egymással kapcsolatot tartsanak.<sup>321</sup> Azokat a személyeket, akik a nők és gyermekek erkölcstelen életmódra rábírásával gyanúsíthatók, (a vasútállomásokon, kikötőkben és más közlekedési útvonalakon) megfigyelés alá vonják. Az összegyűjtött információ azután, a törvény keretei között, alapul szolgálhat az említett<sup>322</sup> bűncselekmények megelőzéséhez, megakadályozásához.<sup>323</sup>

A hatóságok, ha ilyen eset előfordul, a törvényben előírt módon, meghallgathatják a külföldi (nő vagy leány) prostituáltat, annak érdekében, hogy személyazonosságát és polgári

<sup>317</sup> International Agreement for the Suppression of White Slave Trade. Paris, 1904. V. 13.

<sup>318</sup> International Convention for the Suppression of White Slave Traffic. 1910. Paris

<sup>319</sup> International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 18 May, 1904, amended by the Protocol, signed at Lake Success, New York, 4 May 1949.

<sup>320</sup> Magyarországon az 1912. évi XLIX. Törvénycikk: A leánykereskedés elnyomása végett Párizsban létrejött nemzetközi megállapodás és egyes hozzátartozó okiratok becikkelyezése tárgyában címmel iktatta be a belső jogba.

<sup>321</sup> 1. Cikk. A szerződő Kormányok mindegyike kötelezi magát olyan hatóság felállítására vagy kijelölésére, melynek feladata központosítani minden értesítést, a mely arra vonatkozik, hogy asszonyokat és leányokat külföldön való kéjelgés céljára megkerítsenek; ennek a hatóságnak joga lesz a többi szerződő Államok mindegyikében felállított hasonló szervezettel közvetlenül levelezni.

<sup>322</sup> Criminal traffic

<sup>323</sup> 2. Cikk. Mindegyik kormány kötelezi magát, hogy felügyeletet fog gyakoroltatni a végből, hogy a kéjelgésre szánt asszonyok és leányok kísérői különösen a pályaudvarokon, a kikötőkben és utazás közben kinyomoztassanak. Erre a célra utasítások fognak kibocsátatni az illető tisztviselőkhöz és más megfelelő személyekhez, hogy a törvény korlátain belül megszerezhető legyen minden olyan értesülés, a mely ilyen bűnös üzemek nyomára vezethet. Az olyan személyek megérkezését, a kik nyilvánvalóan ilyen üzemek tetteseinek, bűntársainak vagy áldozatainak látszanak, előforduló esetben jelezni kell majd akár a rendeltetési hely hatóságainál, akár az érdekelt diplomáciai vagy konzuli tisztviselőknél, akár bármely más illetékes hatóságnál.

jogállását megállapíthatják, valamint hogy felderítsék, ki készítette őket hazájuk elhagyására. Ezt az információt az említett személy kiindulási országával, a sértett tényleges hazautaztatása céljából, közölni kell.

A kormányok, ha mód van rá, a tiltott kereskedelem sértettje hazautaztatása céljából, megbízást adhatnak köz- vagy magán karitatív szervezeteknek, vagy magánszemélyeknek, hogy a sértett szükséges biztonságáról gondoskodjanak. A törvényes keretek között, amennyiben lehetséges, hazaküldhetik azokat a nőket és leányokat, akik ezt saját maguk, vagy a felettük törvényes felügyeletet gyakorló személy kéri. Erre azonban csak azt követően kerülhet sor, miután a sértettek személyazonossága, állampolgársága, az országhatáron belépés ideje és helye megállapítást nyert.<sup>324</sup> Lényeges, hogy a hazautaztatás költségeiről is rendelkezik (a tartózkodási, illetve kiindulási ország szerint) a dokumentum.<sup>325</sup>

Rendkívül haladó gondolat, és a megelőzési célt hatékonyan szolgálja, hogy az Egyezmény értelmében, ellenőrzik azokat az irodákat és ügynökségeket, amelyek nők és leányok számára, külföldi munkaközvetítéssel foglalkoznak.<sup>326</sup>

A leánykereskedés elnyomása tárgyában, Párizsban, az 1910. évi május hó 4-én kelt nemzetközi egyezmény<sup>327</sup> és a hozzá tartozó zárójegyzőkönyv a leánykereskedés elnyomásáról Magyarországon az 1912. évi LXII. törvénycikkkel került beiktatásra. Az Egyezmény a kiskorú és nagykorú leány vagy nő sérelmére elkövetett cselekményeket egyaránt büntetni rendelte, még akkor is, ha a sértett a cselekménybe beleegyezett.

Elgondolkodtató azonban a következő rendelkezés: “Arról az esetről, ha valamely asszonyt vagy leányt bordélyházban akarata ellenére visszatartanak, bármily súlyos is különben,<sup>328</sup> a jelen Egyezményben nem lehetett rendelkezni, mert ez kizárólag a belföldi törvényhozásra tartozik.” Ez az én - talán túl szubjektív - olvasatomban azt jelenti, hogy amit egy ország eltűr nemzeti szinten, azt nem lehet nemzetközi szinten tilalmazni. Jelez ugyanakkor a prostitúció jelenségével kapcsolatosan bizonyos távolságtartást, és a kizárólag a külföldre irányuló emberkereskedelemre történő koncentrációt.

A Nemzetek Szövetsége keretében, 1921-ben a nőkkel és gyermekekkel üzőtt kereskedés elnyomásáról született e tárgyban az a nemzetközi egyezmény,<sup>329</sup> amely kiterjesztette a büntetőjogi védelmet mindkét nem képviselőire (21 éves korig).<sup>330</sup>

A fentiekben ismertetett dokumentumoktól sokban eltér az 1926. évi Egyezmény<sup>331</sup> a rabszolgaság tárgyában<sup>332</sup> (Slavery Convention), amely a klasszikus értelemben vett rabszolgaság minden formájának, így a szárazföldi- valamint a tengeri rabszolgá-

---

<sup>324</sup> 3. cikk

<sup>325</sup> 4. cikk

<sup>326</sup> 6. cikk

<sup>327</sup> International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 4 of May 1910, amended by the Protocol, signed at Lake Success, New York, 4 May, 1949.

<sup>328</sup> Kiemelés tőlem

<sup>329</sup> International Convention for the Suppression of Traffic in Women and Children, Geneva, Switzerland, 30. Sept. 1921.

<sup>330</sup> Magyarországon az 1912. évi LXII. törvénycikkkel került beiktatásra.

<sup>331</sup> Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926 and amended by the Protocol.

<sup>332</sup> Az 1933. évi III. törvénycikk szól a rabszolgaság tárgyában, Genfben, 1926. évi szeptember hó 25-én kelt nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről, Magyarországon.

kereskedésnek egyaránt történő megszüntetése céljából született. Ez a dokumentum a korábbi, hasonló tárgyú egyezmények alapján megvalósított tevékenységet kívánta kiegészíteni és továbbfejleszteni, illetve megtalálni a gyakorlati eredmény elérésének világszerte alkalmas eszközét. Az Egyezmény preambuluma azt is kifejezésre juttatja, hogy meg kell akadályozni, nehogy a kényszermunka a rabszolgasághoz hasonló feltételeket idézzen elő.

A Kiegészítő Egyezmény<sup>333</sup> a rabszolgaság, a rabszolga-kereskedés, valamint a rabszolgasághoz hasonló intézmények és gyakorlatok eltörléséről,<sup>334</sup> az adós- szolgaság, a jobbágyság mellett, minden olyan intézmény vagy gyakorlat eltörléséről szól, amelynél fogva nő vagy fiatal-illetve gyermekkorú, a jogszabály által meghatározott, kiszolgáltatott helyzetbe kerül.

1933-ban a nagykorú nőkkel űzött kereskedés visszaszorítása tárgyában született egy újabb nemzetközi egyezmény,<sup>335</sup> amely gyakorlatilag kiterjesztette a büntetőjogi védelmet a 21 évnél idősebb, nagykorú nőkre is. Ez az Egyezmény ismét a nők immorális célú külföldre szállítását rendeli büntetni, még akkor is, ha a sértett beegyezett. Az ilyen cselekménynek az előkészülete és kísérlete is büntetendő.

A korábbiakhoz képest, óriási előrelépést jelentett az ENSZ Közgyűlése által 1949-ben jóváhagyott, „Az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása” tárgyában létrejött Egyezmény<sup>336</sup> minden prostituáltat sértettnek tekint, függetlenül attól, hogy kényszer hatására, vagy szabad választása alapján vált prostituálttá.<sup>337</sup> Az utóbbi nemzetközi egyezmény nem titkolt célja – azon túl, hogy az 1904-ben, az 1910-ben, az 1921-ben és az 1933-ban született egyezmények tartalmát egyesítse, szintetizálja – egy új ideológia felmutatása volt.

#### Az Egyezmény

- a) A prostitúció kihasználásának minden formáját üldözni rendeli, még azt is, amely a felek megegyezésén alapul, még akkor is, ha nem határokon átívelő módon, hanem nemzeti országhatárokon belül történik.
- b) Megállapítja, hogy a prostitúció és a prostitúciós célú emberkereskedelem összeegyeztethetetlen az emberi méltósággal, az emberi értékekkel és veszélyezteti az egyén, a család, valamint a társadalom jól-létét.<sup>338</sup>
- c) A prostitúció megelőzésére, valamint a prostitúció és az Egyezményben említett bűncselekmények áldozatainak segítésére, normális életviszonyainak kialakítására

---

<sup>333</sup> Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices similar to Slavery.

<sup>334</sup> Magyarországon, az 1958. évi 18. törvényerejű rendelet, kihirdette a rabszolgaságra vonatkozóan Genfben, 1926. évi szeptember hó 25. napján kelt Egyezmény módosítása tárgyában, New Yorkban, 1953. évi december hó 7. napján kelt Jegyzőkönyvet és Mellékletét, továbbá a rabszolgaság, a rabszolga-kereskedés, valamint a rabszolgasághoz hasonló intézmények és gyakorlatok eltörlése tárgyában, Genfben, 1956. évi szeptember hó 7. napján kelt Kiegészítő Egyezményt.

<sup>335</sup> International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age. 1933. Geneva.

<sup>336</sup> Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others. Approved by General Assembly resolution 317(IV) of 2 December 1949. Entry into force 25 July 1951, in accordance with article 24.

<sup>337</sup> Ha ebben az esetben beszélhetünk egyáltalán szabad választásról, hiszen a prostitúció esetében, valamilyen – legalább a gazdasági – kényszer mindig jelen van

<sup>338</sup> Preambulum

alkalmas intézkedések megtételére hívja fel a szociális, gazdasági, nevelési, egészségügyi és ezekkel összefüggő állami és nem állami szerveket.<sup>339</sup>

- d) A bevándorlás és kivándorlás tekintetében, a prostitúció célját szolgáló kereskedés leküzdésére alkalmas intézkedéseket sürget az Egyezményben meghatározott kötelezettségek keretében. (Így, különösen a migránsoknak – elsősorban a nőknek és gyermekeknek – az indulási és érkezési helyen, valamint az út folyamán történő védelme; a veszélyekre történő figyelmeztetés; a közlekedési eszközök, nyilvános helyek, vasútállomások, repülőterek, kikötők preventív célú megfigyelése; a hatóságoknak az emberkereskedelem elkövetőinek illetve áldozatainak érkezéséről történő informálása.<sup>340</sup>
- e) Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat, hogy amennyiben a büntetőeljárás vagy bármely más intézkedés hátránya nélkül lehetséges,
- átmenetileg gondoskodnak az emberkereskedés áldozatává vált személyekről,
  - a sértettek, saját kérésükre, illetve jogszerű kiutasítás esetén hazautaztatják, és annak költségeit szükség esetén, az Egyezmény 19. cikkében meghatározott módon finanszírozzák.
- f) Az Egyezmény a részes államok kötelezettségévé teszi a munkaközvetítő irodák felügyeletére szükséges intézkedések megtételét, annak érdekében, hogy megelőzzék a munkát keresők (különösen a nők és gyermekek) áldozattá válását.

Nem tekintjük feladatunknak, hogy itt és most részletesen ismertessük az emberkereskedelem meglehetősen hosszú történetét,<sup>341</sup> vagy pontosan elemezzük az emberkereskedelemmel kapcsolatos nemzetközi dokumentumok, egyezmények hosszú sorát, amelyek közül egyesek az emberi jogi kérdésekre, mások a migrációra, a munkával kapcsolatos problémákra, vagy a szervezett bűnözésre, ismét mások specifikusan az emberkereskedelemre fókuszálnak. (Megjegyzendő, hogy felbukkan ugyanakkor a klasszikus rabszolgasághoz hasonló helyzetek, illetve intézmények, gyakorlat elleni fellépés igénye is.<sup>342</sup>) Nyomon követve azonban az előbbieken említett nemzetközi egyezmények tartalmát és definícióit, egészen a Palermói Jegyzőkönyv<sup>343</sup> megszületéséig, elsősorban az alábbi megállapításokat tehetjük, illetve a következő markáns fejlődési vonalat vázolhatjuk fel:<sup>344</sup>

A kezdeti törekvések a nőkereskedelem céljából történő toborzás és a sértettek külföldre szállításának folyamata elé próbáltak sorompót állítani, később viszont a kizsákmányolás vált a tiltás domináns elemévé. Jóval ezt követően, a Palermói Jegyzőkönyv szövegezésében

---

<sup>339</sup> Article 16. The Parties to the present Convention agree to take or to encourage, through their public and private educational, health, social, economic and other related services, measures for the prevention of prostitution and for the rehabilitation and social adjustment of the victims of prostitution and of the offences referred to in the present Convention.

<sup>340</sup> Article 17.

<sup>341</sup> Lásd: Kézikönyv az emberkereskedelemlről. Általános ismeretek és módszertan. I. kötet, I. Fejezet, Fehér Lenke: Az emberkereskedelem története. p. 11-16

<sup>342</sup> Így az 1926. évi Rabszolgaságról szóló Egyezményben, illetve ezen egyezmény módosítása tárgyában, New Yorkban, 1953. évi december hó 7. napján kelt Jegyzőkönyv és Melléklete, továbbá a rabszolgaság, a rabszolga-kereskedés, valamint a rabszolgasághoz hasonló intézmények és gyakorlatok eltörlése tárgyában, Genfben, 1956. évi szeptember hó 7. napján kelt Kiegészítő Egyezmény.

<sup>343</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime" 12. December, 2000.

<sup>344</sup> Részben hasonló megállapításokat tesz Marjan Wijers-Lin Lap-Chew: Trafficking in Women Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution. .STV, Utrecht, 1997. p. 29.-31.

láthatjuk, hogy az emberkereskedelem folyamata és annak tartalmi elemei (így a kizsákmányolás) egyaránt szerepelnek az emberkereskedelem definíciójában.

Az első egyezmények a kényszer alkalmazásával történő leánykereskedelem elleni fellépést célozták, később viszont még a sértett beleegyezésével történő kereskedelmet is tilalmazták.<sup>345</sup>

További fejlődést jelez az a tény, hogy a nők elleni erőszak problémájának magánügyként történő kezelése az idők folyamán megváltozott, s ennek következtében, az emberkereskedelem, valamint, többek között a családon belüli erőszak egyaránt a nők elleni erőszakként, az emberi jogok sérelmeként nyert elismerést.

Az emberkereskedelem fogalma az évek során fokozatosan bővült. Kezdetben azonban a külföldre irányuló, prostitúciós célú emberkereskedelem alkotta a fogalom lényegét. Később a prostitúciós célú kereskedelmen túl az egyéb, informális és illegális szektorban végzendő, kizsákmányolást célzó munkavégzésre verbuválás, illetve az ilyen munkavégzésre kényszerítés is beletartozik. Ma már a megalázó, méltatlan, kizsákmányoló körülmények közötti munkavégzésre verbuválástól a házasságra kényszerítésen és a háztartási rabszolgaságon<sup>346</sup> keresztül, egészen a prostitúcióra kényszerítésig terjed.

Az áldozatok köre is változik. Kezdetben az emberkereskedelem áldozatai közé egyértelműen a nők és a leánygyermek tartoztak, majd később a fiúgyermek is. Az áldozattá válás kockázata végül mindkét nemre kiterjed – tehát nők és férfiak egyaránt lehetnek emberkereskedelem áldozatai – annak hangsúlyozásával, hogy az áldozatok túlnyomó többsége nő, illetve leánygyermek, a kommerciális szexuális kizsákmányolást célzó emberkereskedelem esetében.

#### **4. Az utóbbi évek legjelentősebb nemzetközi dokumentumai**

Az emberkereskedelemmel kapcsolatos eszmecsereket, hosszú vitákat követően, egy sor új definíció született, s ezek az utóbbi évtizedben több nemzetközi dokumentumban is megfogalmazást nyertek, illetve számos tudományos munka tárgyát képezték világszerte.

Az utóbbi évek legjelentősebb dokumentumai, nemzetközi szinten elfogadott fogalmi meghatározásai közül itt és most először az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni Egyezménynek az

---

<sup>345</sup> Így például az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomásáról szóló ENSZ Egyezmény, amely összekapcsolja az emberkereskedelem és a prostitúció jelenségét, bevezető részében kimondja, hogy „a prostitúció és az azt kísérő rossz, a prostitúció céljait szolgáló emberkereskedés az emberi személy méltóságával és értékével összeegyeztethetetlen és veszélyezteti az egyén, a család és a társadalom jólétét”. Az Egyezmény 1. cikkében pedig kimondja: „A jelen Egyezményben részes Felek kötelezik magukat arra, hogy mindazokat megbüntetik, akik más személyt kielégésének kielégítésére: a) prostitúció céljából megkerítene, rábírnak, vagy elcsábítanak más személyt, akár annak beleegyezésével is, b) más személy prostitúcióját kizsákmányolják, akár annak beleegyezésével is”.

A beleegyezés fogalma a Palermói Jegyzőkönyvben árnyaltabban nyer megfogalmazást, mint az a későbbiekben kifejtésre kerül.

<sup>346</sup> Domestic servitude

emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyvére<sup>347</sup> utalok, amelynek célja<sup>348</sup>

- a megelőzés és
- az emberkereskedelem elleni küzdelem,
- a sértett védelme és segítése, valamint
- a Szerződő Államok közötti kooperáció elősegítése az előbbieken megfogalmazott célok megvalósítása érdekében.

**Az emberkereskedelemről szóló palermói jegyzőkönyv<sup>349</sup> definíciójának hivatalos magyar fordítása szerint:**

„a.) az „emberkereskedelem”: személyek toborzását, szállítását, eladását, elrejtését vagy átvételét jelenti fenyegetés, erőszak vagy a kényszer más formáinak alkalmazásával, rablás, csalás, megtévesztés, hatalommal vagy a védekezésre képtelen állapottal való visszaélés, vagy anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök adásával vagy elfogadásával annak érdekében, hogy kizsákmányolás céljából elnyerjék egy olyan személy beleegyezését, aki más személy felett hatalommal rendelkezik. A kihasználásnak magában kell foglalnia legalább a mások prostituálásának kihasználását, vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, kényszerszolgálatot vagy szolgáltatásokat, rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot, mások leigázását vagy emberi test szerveinek tiltott felhasználását;”

b) az emberkereskedelem áldozatának a jelen cikk a) pontjában leírt, szándékolt kizsákmányolásba való beleegyezését nem kell figyelembe venni, ha az a) pontban felsoroltak bármelyikét alkalmazták;

c) egy gyermek kizsákmányolás céljából történő toborzása, szállítása, eladása, elrejtése vagy átvétele emberkereskedelemnek minősül még akkor is, ha az nem jár a jelen cikk a) pontjában leírtak alkalmazásával;

d) gyermeknek minősül bármely, 18. életévét be nem töltött személy.”<sup>350</sup>

A Jegyzőkönyv meghatározása szerint a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés úgy értendő, hogy a személy számára nincs valódi, elfogadható alternatíva a visszaélés elkerülésére.<sup>351</sup> A prostitúció kizsákmányolását és a szexuális kizsákmányolás más formáit a Jegyzőkönyv az emberkereskedelem kontextusában közelíti meg. Az idézett terminológiát nem definiálja, azt a Részleges Államok belső jogára bízta.

Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve<sup>352</sup> is igen jelentős dokumentum a migráció és az embercsempészet szempontjából. A dokumentumból, témánkkal való szoros összefüggése miatt, különösen a 6. §. rendelkezéseit emelném ki, amely az embercsempészetről, a hamis úti- és személyi okmányok előállításáról, terjesztéséről

<sup>347</sup> The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

<sup>348</sup> Az ún. 3 P, azaz: prevention, prosecution and protection.

<sup>349</sup> A Jegyzőkönyvet a Magyar Országgyűlés a 2006 évi CII. törvénnyel hirdette ki.

<sup>350</sup> 2006. évi CII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről. 3. cikk. Értelmező rendelkezések.

<sup>351</sup> 63. pont

<sup>352</sup> Transnational Organized Crime

vagy birtoklásáról és más, az illegális migrációra épülő és abból hasznot húzó cselekményekről szól.

Az Európa Tanács hosszú évtizedek óta szorgalmazza az emberkereskedelem elleni együttes európai fellépést és ennek érdekében számos kezdeményezéssel élt, ajánlásokat tett, több dokumentumot fogalmazott meg.<sup>353</sup> Az utóbbi évek kiemelkedő eseményei közé tartozik, hogy az Európa Tanács égisze alatt befejeződött az emberkereskedelemtől szóló európai egyezmény előkészítése, amelynek eredményeként, 2004. év decemberében elkészült az egyezmény szövege. Lényeges momentum, hogy az emberkereskedelemnek az ENSZ Egyezmény Jegyzőkönyvében szereplő fogalmát érintetlenül hagyva, átemelte azt az európai egyezmény szövegébe.

Az Európai Egyezmény, értelmező rendelkezéseiben rámutat arra a tényre, hogy az emberkereskedelem és az embercsempészet között lényeges fogalmi különbség van,<sup>354</sup> s ez megnyilvánul abban is, hogy az ENSZ két különböző jegyzőkönyve foglalkozik a bűncselekményekkel.<sup>355</sup> A különbséget alapvetően abban fogalmazza meg, hogy az embercsempészet illegális határon túlrá szállítást jelent, közvetlenül, vagy közvetve pénzbeli vagy más anyagi haszonszerzés érdekében, míg az emberkereskedelem célja a kizsákmányolás. Az emberkereskedelemnek ezen kívül nem szükségszerű eleme a határon túlrá juttatás, mivel a bűncselekmény országhatárokon belül is elkövethető.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> Committee of Ministers to member states of the Council of Europe: Recommendation No. R (91) 11 on sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults; Recommendation No. R (97) 13 concerning intimidation of witnesses and the rights of the defence; Recommendation No. R (2000) 11 on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation and Recommendation Rec (2001) 16 on the protection of children against sexual exploitation; Recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence. Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Recommendation 1325 (1997) on traffic in women and forced prostitution in Council of Europe member states; Recommendation 1450 (2000) on violence against women in Europe; Recommendation 1545 (2002) on a campaign against trafficking in women; Recommendation 1610 (2003) on migration connected with trafficking in women and prostitution; Recommendation 1611 (2003) on trafficking in organs in Europe; Recommendation 1663 (2004) Domestic slavery: servitude, au pairs and mail-order brides.

<sup>354</sup> „Unlike earlier treaties, all of these provide a clear definition of “trafficking in human beings”, differentiating it from associated problems such as people smuggling. However, the most important aspects of these and other treaties are measures to combat and eradicate people trafficking. In this connection reference is often made to the “3 Ps” – prevention, protection and prosecution, to which the keyword co-operation could be added.” Mr Gerhard Wahlers, Director, International Department, Konrad Adenauer Foundation, Germany. In: Action against trafficking in human beings. Measures to protect and promote the rights of victims. Regional seminar, Berlin, Germany, 19-20 April 2007. Division Gender Equality and Anti-Trafficking Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Council of Europe, F 67075 Strasbourg Cedex, 2008. p. 9.

<sup>355</sup> 1. Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Crime.

2. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

<sup>356</sup> The Palermo Protocol contains the first agreed, internationally binding definition (taken over into the Council of Europe convention) of the term “Trafficking in persons” (see, below, the comments on Article 4 of the Convention). It is important to stress at this point that trafficking in human beings is to be distinguished from smuggling of migrants. The latter is the subject of a separate protocol to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Crime). While the aim of smuggling of migrants is the unlawful cross-border transport in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, the purpose of trafficking in human beings is exploitation. Furthermore, trafficking in human beings does not necessarily involve a transnational element; it can exist at national level. (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) Explanatory Report)



Az Európai Egyezmény<sup>357</sup> legfontosabb céljai között szerepel, hogy

- megelőzze az emberkereskedelmet és
- fellépjen ellene, a nemek közötti esélyegyenlőség szempontjainak a figyelembe vételével is,
- védje az emberkereskedelem sértettjének emberi jogait, a sértett védelmére és segítésére alkalmas kereteket hozzon létre, szintén figyelembe véve a nemek közötti esélyegyenlőséget és biztosítsa a hatékony nyomozást és bűnüldözést,
- ösztönözze az emberkereskedelem elleni nemzetközi kooperációt.<sup>358</sup>

Az európai egyezmény tehát az emberi jogi, a nemek közötti esélyegyenlőségi kérdéseket helyezi a figyelem középpontjába, illetve a sértett védelme és segítése szempontjait tartja kiemelkedően fontosnak. Emellett az emberkereskedelem országhatárokon belül, illetve azon túllépő, valamint a szervezett és nem szervezett formái elleni küzdelmet egyaránt sürgeti, és nagy figyelmet szentel az egyezmény monitoring rendszerének a kidolgozására is. 2007. október 10-én, Magyarország aláírta az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló, európai Egyezményt.<sup>359</sup>

Az Európa Tanácsi Egyezményének a korábbi nemzetközi dokumentumokhoz képest jelentős, új értékei vannak. Ezek közül kiemelném az alábbiakat:

- az emberi jogi/ esélyegyenlőségi aspektusok hangsúlyozása,
- a sértett védelme/ segítése középpontba helyezése,
- a kereslet elleni fellépés széles eszköz-és módszertára<sup>360</sup>,
- a bűncselekmény határokon belüli/ és azon átívelő, valamint a szervezett/ és nem szervezett formái elleni együttes fellépés,
- az Egyezmény monitoring rendszerének a kidolgozása.

Az emberkereskedelem elleni küzdelemnek, mint ahogyan arról korábban már szóltunk, az EU is kiemelkedő fontosságot tulajdonít. 1989-ben az Európai Parlament elfogadja első határozatát a prostitúció kizsákmányolása és az emberkereskedelem témájában. Ez a határozat

---

<sup>357</sup> Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings

<sup>358</sup> Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report (Warsaw, 16. V. 2005) Council of Europe Treaty Series - No. 197. Chapter I – Purposes, scope, non-discrimination principle and definitions..Article 1 – Purposes of the Convention

<sup>359</sup> In October 2007, the Convention had been ratified by Albania, Austria, Bulgaria, Croatia, Denmark, Georgia, Moldova, Romania and the Slovak Republic and signed by 28 other Council of Europe member states: Andorra, Armenia, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Ireland, Latvia, Luxembourg, Malta, Montenegro, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Sweden, “the former Yugoslav Republic of Macedonia” and Ukraine. In: Action against trafficking in human beings. Measures to protect and promote the rights of victims. Regional seminar, Berlin, Germany, 19-20 April 2007. Division Gender Equality and Anti -Trafficking Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs.Council of Europe, F 67075 Strasbourg Cedex. 2008. p. 7.

<sup>360</sup> Article 6 – Measures to discourage the demand. To discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking, each Party shall adopt or strengthen legislative, administrative, educational, social, cultural or other measures including: a) research on best practices, methods and strategies; b) raising awareness of the responsibility and important role of media and civil society in identifying the demand as one of the root causes of trafficking in human beings; c) target information campaigns involving, as appropriate, inter alia, public authorities and policy makers; d) preventive measures, including educational programmes for boys and girls during their schooling, which stress the unacceptable nature of discrimination based on sex, and its disastrous consequences, the importance of gender equality and the dignity and integrity of every human being.

mind a prostitúcióra kényszerítést, mind a prostitúció célú emberkereskedelmet tiltja és felhív az ilyen gyakorlat elleni fellépésre. Ezt követően, két újabb határozat születik, amely a korábbihoz hasonlóan, világos különbséget tesz a prostitúció és a prostitúcióra kényszerítés kizsákmányolása között. 1993-ban egy határozat felhívja a tagállamokat a leánykereskedelem áldozatai védelmében történő fellépésre, intézkedésekre. Ennek keretében, ráirányítja a figyelmet arra, hogy a tanúvédelem megteremtése és az ideiglenes tartózkodási engedély kibocsátása, illetve – ha az áldozat személyi biztonságát veszélyeztetné a hazatérés, akkor számára – az állandó tartózkodási engedély kibocsátása elengedhetetlen.

Az Európai Bizottság<sup>361</sup> sürgeti az európai politika koordinálását a nőkereskedelem elleni fellépés terén. Az első „Kommunikáció a prostitúciós célú nőkereskedelemtől”<sup>362</sup> kidolgozta a jelenség megelőzésének, és az ellen való fellépésnek az európai stratégiáját. Az 1996. január 18-án elfogadásra került határozatban számos új fejlemény és trend tükröződik. Az Európai Parlament először megy túl a prostitúciós célú nőkereskedelem tradicionális fogalmán. Minthogy a nemzeti törvényhozásokban és a nemzetközi egyezményekben nem mindig pontos a definíció, felhívja a tagállamokat, hogy gondoskodjanak az emberkereskedelem precíz definíciójáról, mivel az, az emberi jogok megsértésének és súlyos bűncselekménynek tekintendő. 1998-ban, a második „Kommunikáció a nőkereskedelem elleni további küzdelemtől”<sup>363</sup> című dokumentumban a Bizottság, az eddigi tevékenység elmélyítése mellett, a javaslatok között új kezdeményezéseket is tesz, majd 2000 során megszületik az emberkereskedelemtől szóló határozat.<sup>364</sup>

Említésre méltó, hogy az EU Alapjogi Kartája<sup>365</sup> kifejezetten szól az emberkereskedelem, s emellett külön szól a rabszolgaság, szolgaságban tartás tilalmáról, valamint a kényszermunkára, illetve kötelező munkára ítélestről.<sup>366</sup>

Az Európai Unió Szerződés<sup>367</sup> VI. címe<sup>368</sup> a rendőri és igazságszolgáltatási együttműködés büntető ügyekben, 29. cikke<sup>369</sup> a bűnözés megelőzéséről és az ellene való küzdelemtől, a szervezett bűnözésről, a terrorizmusról, az emberkereskedelemtől, a gyermekek sérelmére elkövetett cselekményekről, a tiltott kábítószer-kereskedelemtől, a tiltott fegyverkereskedelemtől, a korrupcióról és a csalásról egyaránt rendelkezik.<sup>370</sup>

---

<sup>361</sup> European Commission

<sup>362</sup> COM (96) 567 final, 20.11. 1996

<sup>363</sup> Communication on further actions in the fight against trafficking in women COM (98) 726 final, 9. 12.1998

<sup>364</sup> COM (2000) 854 final, 21.12. 2000.

<sup>365</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal C 303 of 14 December 2007*

<sup>366</sup> A Karta II-65. cikke a rabszolgaság és kényszermunka tilalmát a következőképpen szabályozza: (1) Senkit sem lehet rabszolgaságban vagy szolgaságban tartani, (2) senkit sem lehet kényszermunkára vagy kötelező munkára ítélni, (3) tilos emberi lényekkel kereskedni.

<sup>367</sup> Treaty on European Union

<sup>368</sup> Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters

<sup>369</sup> ex Article K.1

<sup>370</sup> Without prejudice to the powers of the European Community, the Union's objective shall be to provide citizens with a high level of safety within an area of freedom, security and justice by developing common action among the Member States in the fields of police and judicial cooperation in criminal matters and by preventing and combating racism and xenophobia. That objective shall be achieved by preventing and combating crime, organised or otherwise, in particular terrorism, trafficking in persons and offences against children, illicit drug trafficking and illicit arms trafficking, corruption and fraud, through: - closer cooperation between police forces, customs authorities and other competent authorities in the Member States, both directly and through the European Police Office (Europol), in accordance with the provisions of Articles 30 and 32; - closer cooperation between judicial and other competent authorities of the Member States in accordance with the provisions of

Az Európai Unió Tanácsa 2002. évi, az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló kerethatározatának<sup>371</sup> (3) preambulumpontja hangsúlyozza, hogy „Az emberkereskedelem súlyosan sérti az alapvető emberi jogokat és az emberi méltóságot, és könyörtelen gyakorlathoz, így a kiszolgáltatott személyek elleni visszaéléshez, e személyek félrevezetéséhez, valamint erőszak, fenyegetés, adósszolgátság és kényszerítés alkalmazásához vezet.” Rámutat arra is, hogy “A gyermekek kiszolgáltatottabbak, ezért nagyobb a veszélye annak, hogy az emberkereskedelem áldozataivá váljanak.”<sup>372</sup>

A kerethatározat preambulumának (9) pontjában kifejezésre juttatja, hogy a már elfogadott jogszabályok kiegészítésével járul hozzá az emberkereskedelem megelőzéséhez és az ellene folytatott küzdelemhez. A kerethatározat hangsúlyozza, hogy az emberkereskedelemmel kapcsolatos bűncselekmények célja a munka kizsákmányolása vagy a szexuális kizsákmányolás.

A kerethatározat definíciója hasonló a vonatkozó ENSZ Jegyzőkönyvben található fogalmi meghatározáshoz, nem tartalmazza azonban annak minden elemét. Lényeges különbség, hogy az elkövetési magatartások köre az emberi szervek tiltott eltávolítását nem foglalja magában, kifejezetten utal viszont a pornográfiára, mint a kizsákmányolás egyik lehetséges formájára. A kerethatározat felsorolja a lehetséges elkövetési magatartási formákat, majd az elkövetés módját, illetve célját. (Az Európa Tanács Egyezménye, mint azt korábban említettük, teljes mértékben és pontosan átveszi a Palermói Jegyzőkönyv definícióját. Az ENSZ dokumentum átfogó tartalmát további fontos elemekkel egészíti ki, amelyek elsősorban az emberi jogi, esélyegyenlőségi aspektusok, a sértett védelme és segítése, a bűncselekmény szervezett és nem szervezett, határokon átvívelő és azon belül maradó formái elleni fellépés szorgalmazása, valamint az Egyezmény monitoring rendszerének a kidolgozása keretébe tartoznak.)

A Palermói Jegyzőkönyv és az Európai Unió Tanácsa kerethatározata egyaránt különbséget tesz az emberkereskedelem és az embercsempészet között. Ugyancsak megkülönböztetik az emberkereskedelem és a prostitúció jelenségét, de nem foglalnak állást a prostitúció kérdésében, hanem annak szabályozását, a probléma kezelését az egyes államok diszkrecionális jogkörére hagyják. Az emberkereskedelem elleni hatékony fellépés és küzdelem érdekében, az emberkereskedelem definícióját el kell választani a prostitúció kérdésének jogi és politikai megközelítésétől.

Az ENSZ Jegyzőkönyv és az Európa Tanács Egyezménye sokkal szélesebb értelemben foglalkozik az emberkereskedelem kérdésével, a sértett védelmével, segítségével, a megelőzéssel, a kooperációval, a határookra vonatkozó intézkedésekkel, az okmányok biztonságával stb. A kerethatározat<sup>373</sup> viszont elsősorban a büntetőjogi és büntető eljárásjogi kérdésekre koncentrálna, a jogharmonizáció szempontjaira figyelemmel.<sup>374</sup>

A kerethatározat felhívja a tagállamokat, hogy hatékony, arányos, visszatartó erejű szankcióval büntessék az emberkereskedelmet. Rendkívül fontos az a rendelkezése, amely

---

Articles 31(a) to (d) and 32; - approximation, where necessary, of rules on criminal matters in the Member States, in accordance with the provisions of Article 31(e).

<sup>371</sup> 2002/629/JHA: Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings. Official Journal L 203, 01/08/2002 P. 0001-0004

<sup>372</sup> 59. pont

<sup>373</sup> 2002/629/JHA: Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings

<sup>374</sup> Explanatory Paper 1 Definition of Trafficking: Relation and differences between UN and EU definitions, the concept of exploitation. p. 130.

szerint biztosítani kell a jogi személyek felelősségre vonását is, az ilyen jellegű bűncselekményekért.

Az áldozat védelme érdekében gondoskodni kell arról, hogy a sértett feljelentésére, illetve a magánindítványra ne legyen szükség az emberkereskedelem nyomozásához, a büntetőeljárás megindításához, illetve lefolytatásához. A gyermek a különösen kiszolgáltatott sértettek közé tartozik, ezért mind számára, mind pedig a családjá számára megfelelő támogatást kell biztosítani.

A kerethatározat meghatározza az áldozattal kapcsolatban az úgynevezett különösen kiszolgáltatott helyzet fogalmát. Nem részletezi viszont a kizsákmányolás fogalmát, s nehézséget okoz a gyakorlatban a kötelező vagy kényszermunka, kényszerszolgáltatás, a szolgaság, a szolgasághoz hasonló gyakorlat fogalmának a rossz körülmények között, szociálisan és gazdaságilag kizsákmányolt formáitól való elhatárolása is.<sup>375</sup>

Az Európai Bizottság 2006-ban jelentést készített a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a kerethatározat végrehajtásáról.<sup>376</sup> A jelentés kiemeli, hogy a kerethatározat értelmében a sértett beleegyezése irreleváns, ha az elkövetők például kényszert, erőszakot, vagy fenyegetést alkalmaznak. Megállapítja, hogy csak a tagállamok egy része vette át pontosan az emberkereskedelem definícióját.

## **5. A prostitúció, migráns prostitúció, emberkereskedelem**

A modern rabszolgaság, az emberkereskedelem "újkori története" nyilvánvalóvá tette, hogy a prostitúció és az emberkereskedelem között bonyolult és sokrétű kölcsönhatás van. Igen fontos ugyanakkor a két jelenség közötti különbségtétel, valamint a jelenség kezelésénél az eltérő eszközrendszer alkalmazása is.

A prostitúció jelenségének tiltására, korlátozására vagy engedélyezésére hivatott szabályozási modellek<sup>377</sup> közül, (talán a svéd modellt kivéve) ugyan szinte egyik sem alkalmas ugyan az elérni kívánt cél teljes megvalósítására, de tagadhatatlan, hogy a jelenség befolyásolására képes. A szabályozás filozófiája és jellege szerint, mint ismeretes, alapvetően a prohibicionista, az abolicionista és a reglementációs modell vált ismertté, illetve a későbbi fejlődés azok új, „neo” vagy módosított változatait alakította ki. Ma már e modellek klasszikus formáit szinte mindenütt felváltották a modernebb, a változó viszonyokhoz igazított változatai. A kombinált formák közül, megemlíthető például a magyar modell<sup>378</sup>, amely – szándékai szerint – korlátozott abolicionista<sup>379</sup> vagy a luxemburgi modell, amely időben és térben egyaránt korlátozott abolicionista modellt követ.

A szabályozási formák differenciálódására, s e formák új változatainak kialakulására például szolgálhat a svéd modell, amely sajátos abolicionista, vagy a holland modell, amely a

<sup>375</sup> See Report of 22. December 2004 of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. Explanatory paper, European Commission Brussels, Directorate – General, Justice, Freedom and Security. 2004. p. 131.

<sup>376</sup> COM (2006) 187 final

<sup>377</sup> A prohibicionista tiltja a prostitúciót, a reglementáris – szabályozva, korlátok közé szorítva – engedélyezi azt, az abolicionista tiltja a prostitúció (stigmatizáló, izoláló, bordélyházi formájának) szabályozását, a legalizált modell, egyfajta vállalkozásként engedélyezi a prostitúciós üzletágat.

<sup>378</sup> Amelyet az ismert okok miatt, a legjobb szándékkal sem ajánlok követésre

<sup>379</sup> Ám a jogirodalomban általában reglementációs modellként definiálják

reglementációs modellhez közelálló, de annak minőségileg egy új, legalizált modellnek nevezhető formája. Az utóbbi néhány évben kialakított, abolicionista vagy más megközelítésben, fordított prohibicionista modellnek nevezhető svéd modell, (amely a korábbi prohibicionista rendszer filozófiájától eltérően, nem a prostituáltat, hanem a szexuális szolgáltatás igénybe vevőjét, a klienst rendeli büntetni, s ugyanakkor a prostituáltat nem bünteti, hanem segíti kikerülni az ilyen élethelyzetből. Ez a modell, úgy tűnik, végre megfelelő és hatékony lépéseket tett egy új, egy gyökeresen más szemlélet irányába. Nevezetesen, a korábbiaktól eltérően nem a kínálati oldalt, azaz nem a prostituált cselekményét helyezi a vizsgálat és a szabályozandó kérdések középpontjába, hanem a keresleti oldalt, azaz a szolgáltatás igénybe vevőit szólítja meg. Sikerét ily módon a kérdés komplex módon történő kezelésének és új szemléletmódjának köszönheti.

A legalizált, vagy holland modellben viszont, hasonlóan más, legális szolgáltatásokhoz, létrejön a legalizált szexuális szolgáltatási üzletág. E modell, azzal, hogy a prostitúciót a legális szolgáltatások körébe emeli, vele együtt a vállalkozás anyagi háttérét biztosító üzletembert is a legális szféra szereplőjévé teszi. Ez bizonyos szempontból, kétségtelenül javítja a prostituált helyzetét, így például legalizálja a tevékenységet,<sup>380</sup> csökkenti a prostituált ellen irányuló erőszakot. Kétségtelen tény az is, hogy a prostitúció legalizálása a jelenséget láthatóvá téve, talán nagyobb esélyt nyújt az emberkereskedelem elleni küzdelem számára. A holland modell előnyei mellett, el kell azonban ismerni, hogy a prostituált továbbra is meglehetősen függő, kiszolgáltatott helyzetben van<sup>381</sup> a tőkével rendelkező, a szolgáltatás infrastruktúráját biztosító,<sup>382</sup> most már üzletemberként megjelenő tulajdonossal, illetve a vállalkozás közvetlen üzemeltetőjével. A helyzetelemzés mérlege tehát nem ad okot a teljes elégedettségre.

Az eddig elmondottakból nyilvánvaló: a társadalmi-gazdasági tényezők mellett, a prostitúció kezelésére kiválasztott szabályozási modellnek nem kis része van abban, hogy miként alakul a regisztrált és a latens prostitúció, valamint a belföldi és a migráns prostituáltak aránya, s az is, vajon az emberkereskedelem szempontjából kiindulási-, tranzit-, vagy cél-országgá válik-e egy adott ország, vagy sem. Tapasztalati tény, ugyanakkor, hogy a szex-iparra, a prostitúcióra vonatkozó, kellően át nem gondolt, megszorító szabályozás a prostitúciót nem szünteti meg, ellenben még kiszolgáltatottabbá teszi a prostituáltakat. Emellett a migrációval kapcsolatos, megszorító szabályozás miatt egyfelől, valamint a migráns prostituált és az emberkereskedelem áldozata közötti különbségtétel hiánya miatt másfelől, szintén egy sor nem szándékolt, negatív következmény alakulhat ki. Ezek a migráns prostituáltaknak okozott hátrányokon túl, az emberkereskedelem áldozatainak is hátrányokat okozhatnak. Így például a kellő körültekintés nélkül fogantatosított idegenrendészeti eszközök alkalmazása következtében, nincs idő és mód arra, hogy tisztázódjék az idegenrendészeti szempontból ugyan jogsértő személynek az emberkereskedelem szempontjából fennálló áldozati státusa/szerepe, s ekként elmarad az ügyek felderítése. Ily módon, gyakran megtörténik, hogy elmarad az elkövető(k) megbüntetése, s nem szolgáltatnak igazságot az áldozatnak.

---

<sup>380</sup> ... de nem minden esetben legalizálja a státusát.

<sup>381</sup> A kirakatot, helységet bérlő prostituáltak a magas bérleti díj fizetésén kívül, általában a lakásukat is ezektől az üzletemberektől bérlik. A szolgáltatás sajátos jellege miatt, a tulajdonos, illetve üzemeltető felel a szolgáltatásra az engedélyt kiadó önkormányzat felé, s ennek okán is diktálja a prostituáltaknak az általános magatartási szabályokat. Az üzemeltető, vagy manager az „üzleti haszon” nagy részét általában a tulajdonos (esetenként külföldön, valamely „adóparadicsom”-nak minősülő szigeten nyitott) bankszámlájára utalja, sokszor anélkül, hogy személyes kapcsolatba kerülne vele.

<sup>382</sup> Erotic clubs, windows, massage parlours, etc.

Az emberkereskedelem az illegális migrációval és annak okaival összefüggő jelenség. Az illegális migrációt alapvetően a szegénység, a munkanélküliség gerjeszti, s a célország munkaerő-kereslete és jobb gazdasági helyzete motiválja. Szerke a világon, tehát a migráció elsődleges oka a szociális és gazdasági lehetőségek hiánya, vagy korlátozott volta a gazdaságilag fejletlenebb, hátrányosabb helyzetű országokban. A 70-es évektől kezdve számottevő a női migráció aránya, a "migráció feminizációja,"<sup>383</sup> melyet a szegénység - nőket is jelentősen érintő - globális jelensége magyaráz. Ennek következtében egyre több nő indul útnak, hogy új horizontot keresve, más országban munkát keresve, biztosítsa saját maga és családja megélhetését, jövőjét.

A kiszolgáltatottság sokakat sodor nehéz helyzetbe. A prostitúciós célú emberkereskedelem áldozata jellemzően valamilyen, a prostitúció területén kívül eső munkát keres, vagy a prostitúció területén keres ugyan munkát, de nem olyan szélsőséges feltételek között, nem olyan szituációban, mint amelybe végül is kerül. A munkavégzési célú emberkereskedelem áldozata viszont nem készült fel a kizsákmányolásra, a rendkívül nehéz, sokszor embertelen munkakörülményekkel jellemezhető szituációra, amelybe került.

Az emberkereskedelem jelensége alapvető emberi jogi problémákat vet fel: az emberi jogokat, így az emberi méltóságot, a személyes szabadsághoz és az önrendelkezéshez való jogot sérti.<sup>384</sup> Ugyanakkor azonban jogi, szociális, gazdasági probléma, sőt esetenként és egyre inkább, a legális vagy illegális migráció problémáját is felveti. Az utóbbi években egyre nagyobb figyelem irányul a keresleti oldal vizsgálatára, a kliens felelősségének hangsúlyozására. „Az emberkereskedelemre adandó átfogó válasz egyik döntő tényezője az emberkereskedelem „keresleti” oldalának további vizsgálata és elemzése, valamint azoknak a módszereknek a vizsgálata, amelyekkel az ügyfelek által támasztott kereslet hatékonyan csökkenthető”<sup>385</sup>

Az emberkereskedelem gender – szempontú megközelítésben, a nők elleni erőszak egyik megnyilvánulási formájának tekinthető,<sup>386</sup> hiszen az áldozatok többsége (egy adat szerint 78%-a) nő, illetve leánygyermek. Az emberkereskedelem fogalmába a prostitúciós célú kereskedelmen túl az egyéb, kizsákmányolást célzó munkavégzésre kényszerítés (például háztartási alkalmazott) is beletartozik. A nők elleni erőszak sajnálatosan gyakori és sokrétű

---

<sup>383</sup> „The so-called „feminization of migration” includes young single women and women with primary earning responsibility. Motives include reunification with family members abroad and the search for job opportunities.” p.34. In: Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas. De Paul University College of law. Chicago, 2002.

<sup>384</sup> „In the course of trafficking, traffickers violate the following human rights of their victims: the right not to be held in slavery, involuntary servitude, or slave-like conditions; the right to be free from exploitation; the right to be free from cruel and inhumane treatment; the right to be free from violence; the right to be free from discrimination based on gender; the right to health; the guarantee of freedom of movement.” p. 85. In: Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas. De Paul University College of Law. Chicago, 2002.

<sup>385</sup> Brüsszeli Nyilatkozat az emberkereskedelem megakadályozásáról és az ellene folytatott harcról. Az EU tagállamok, a tagjelölt országok, a velük határos országok – közöttük Oroszország, Ukrajna, a FÁK országok, a Stabilizációs és Együttműködési folyamat országai –, valamint az USA, Kanada, Kína, a régiók, a nemzetközi szervezetek (IO), kormányközi szervezetek (IGO), a nem-kormányzati szervezetek (NGO), és az Európai Unió intézményei részvételével 2002. szeptember 18-20-án került megrendezésre az Európai Konferencia az Emberkereskedelem Megakadályozásáról és az Ellene Folytatott Harcról – Globális kihívás a XXI. században címmel. Az eseményen a fent említett résztvevők több mint 100 fővel képviseltették magukat.

<sup>386</sup> „Gender-based violence and all forms of sexual harassment and exploitation, ... are incompatible with the dignity and worth of the human persons, and must be eliminated.” (ENSZ Emberi Jogi Konferenciája, Bécs, 1993. június)

probléma, amely minden országban, minden társadalmi rétegben előfordul. Az erőszak sokszor látenciában marad, így az ilyen jellegű cselekmények tényleges és regisztrált száma jelentős eltérést mutat. Az erőszak különböző formákban jelenik meg, így lehet verbális, fizikai, szexuális, pszichológiai, gazdasági, vagy emocionális. Az erőszakos cselekmény elkövetése történhet a családon belül, vagy a szélesebb társadalmi közösségben. Bizonyos gazdasági problémáknak (amelyek munkanélküliséget, szegénységet okoznak), politikai válságoknak, és fegyveres konfliktusoknak (amelyek nagy migrációs hullámokat gerjesztenek) hatásukban, következményeikben súlyosabban érinthetik a nőket, akik gyakran válnak elsődleges célponttá.<sup>387</sup>

A nemzetközi emberkereskedelem a szervezett bűnözés egyik, óriási profitot hozó üzletága. A prostitúció globalizációja, a migráns prostitúció megjelenése sajnálatos aktualitást ad e bűnszervezetek tevékenységének. Jellemző adat, hogy amíg például 1993- 94-ben 10-12 különböző országból érkező személyek alkották a prostituáltak döntő többségét, addig 1997-98-ban ez a szám már 25-re emelkedett.<sup>388</sup> Egyes adatok szerint, például Hollandiában 27, Belgiumban pedig 32 különböző országból származó személyek dolgoznak a szexuális szolgáltatási szektorban, önként vagy erőszak hatására, saját kezdeményezésre, vagy emberkereskedelem áldozataként. Egyes kutatási adatok, valamint az áldozatsegítő és jogvédő civil szervezetek tapasztalatai szerint, ma már ennél is többről beszélhetünk. A TAMPEP adatai alapján például Hollandiában a prostituáltak 70%, Németországban 55%-a Kelet-Közép Európából származik.<sup>389</sup> Arra is utalnak adatok, hogy a kelet-közép európai országokból érkezők bizonyos tranzit országokon keresztül érik el a cél-országot.<sup>390</sup>

A prostitúciós célú emberkereskedelem, amely nem új jelenség, világszerte egyre súlyosabb problémává válik, s különösen így van ez az utóbbi két évtizedben. Európában jellemző, hogy a Kelet-Közép-Európából kiinduló emberkereskedelem leginkább azokba a nyugat-európai országokba irányul, amelyekben a prostitúció reglementációs jellegű jogi megközelítése dominál, illetve ahol tolerálják e jelenséget.<sup>391</sup> A gazdaságilag hátrányos helyzetű országok, – ahol alacsonyabbak a bérek és nagyobb a munkanélküliség – kiinduló országai a munkaerőt verbuváló emberkereskedelemnek vagy cél-országai a szex-turizmusnak, esetleg egyidejűleg mindkettőnek. Ez arra mutat, hogy a helyi kliensek és az utazó kliensek igényeit egyaránt igyekeznek kielégíteni, akár a prostituáltak, akár a kliensek utaztatásával.

Az emberkereskedelem országhatárokon túlmutató probléma, amely különböző mértékben ugyan, de érinti a kiindulási-<sup>392</sup> a cél-<sup>393</sup> és a tranzit országokat egyaránt. A szervezett bűnözés keretébe tartozó emberkereskedelem elleni küzdelem igen nehéz, ezért Európában folytonos,

<sup>387</sup> A nők elleni erőszakkal szembeni fellépéssel kapcsolatban lásd: CoE Committee of Ministers Rec(2002)5 The Protection of Women against Violence.

<sup>388</sup> A TAMPEP Project adatai alapján, (amely a projektben résztvevő 22 ország civil szervezeteinek a segítségével a migráns prostitúció földrajzának felvázolására, a meglehetősen dinamikus változások nyomán követésére tesz kísérletet. In: Health, Health, Migration, Sex-work. The experience of TAMPEP. (Transnational AIDS/STD prevention among migrant prostitutes in Europe.) Edited by Licia Brussa. TAMPEP International Foundation, 1999. p. 42.

<sup>389</sup> Lásd TAMPEP Newsletter, 2006. NO.2. szám.

<sup>390</sup> TAMPEP i. m. p. 41.

<sup>391</sup> Bassiouni, M. C. „In countries, where prostitution is legal or tolerated, sex trafficking is hidden by a pervasive assumption that all prostitution is consensual sex for money. As a result, sexual servitude is given the appearance of legitimacy.” Lásd: i. m. 93-94.o.

<sup>392</sup> Country of origin

<sup>393</sup> Country of destination

összehangolt intézkedésekre, stratégiára, cselekvési tervre van szükség a jelenség elleni hatékonyabb fellépés érdekében. Nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt több feladat vár megoldásra a törvényhozás, a migrációs politika, valamint a kriminálpolitika formálása terén. Nemzeti szinten kiemelkedő fontossága van a nemzeti akcióterveknek, stratégiáknak az emberkereskedelem elleni fellépés rövid – és hosszú távú feladatainak a meghatározásával. Nemzetközi szinten szükség van arra, hogy összehasonlítsuk, értékeljük az emberkereskedelemre vonatkozó nemzeti törvényhozásokat, valamint törekedjünk azoknak a nemzetközi standardokkal való harmonizálására. Kívánatos, hogy bátorítsuk a már létező nemzetközi konvenciók további ratifikálását és segítsük végrehajtásukat.

Igen fontos a jelenség összefüggéseinek az átfogó értékelése, a probléma megfelelő, korszerű megközelítési módja. A korábban bevált eszközök és módszerek ma már nem alkalmasak az emberkereskedelem elleni fellépésre, a körülmények folytonos és radikális megváltozása következtében. E változások igen széles skálájúak, a gazdasági változásoktól a mentalitás, az egészségügyi kockázatok (AIDS-től való félelem) változásain keresztül a szisztematikusan szervezett szex-iparig, szex-turizmusig, az Internet és a telekommunikáció más eszközeinek alkalmazásáig stb. Nagyon fontos a kereslet és kínálat gazdasági, szocio-kulturális tényezőinek és struktúrájának, valamint a szereplőknek (prostitutor – prostituált – kliens) a vizsgálata is.

A jogpolitika és törvényhozás területén ugyanúgy, mint a megelőzés terén (információs kampány, migráció kezelése, stb.) a sértett/tanú- védelemben (büntető eljárási kérdések, tanúvédelmi programok), a sértett-segítésben (jogi támogatás, rehabilitáció, visszailleszkedés, stb.) jelentős szerepe van a nemzetközi testületeknek és a nemzetközi kooperációnak. Az európai országokban olyan standardizált adatgyűjtésre és központi koordinációs tevékenységre van szükség, amely az emberkereskedelem minden aspektusával foglalkozik. Ezekben a testületekben az állami szervek, hatóságok (rendőrség, bíróság, bevándorlási, menekültügyi hivatal stb.) mellett a civil szervezeteknek is megfelelő képviselőket kell biztosítani. Az állami szervek között egy "információs hidat" kell kiépíteni, nemzetközi és regionális szinten egyaránt. A kialakult helyzet elemzése, a problémák megfelelő értékelése és a jelenség meghatározása alapján sokoldalú stratégia, akcióterv kidolgozására nyílik mód. Ennek érdekében pontos definíciókat, interdiszciplináris és szervezetközi megközelítést kell kialakítani.

Figyelmet kell szentelni ugyanakkor a probléma iránti társadalmi érzékenység felkeltésére, a potenciális veszélyekkel szembeni éberségre, a viktimizáció megelőzésére, a közvetítők verbuválási technikái elleni védekezésre (jobb informálással, oktatással, a média segítségével, az üzleti etika kialakításával, erősítésével stb.). Az európai tapasztalatok alapján, a sértetté válás ezen a téren is sikerrel megelőzhető és a prevenció érdekében minden szükséges intézkedést meg kell tennünk.

Az emberkereskedelemmel kapcsolatos empirikus vizsgálatok, tudományos kutatások fontossága alapvető jelentőségű, melyet a nemzetközi dokumentumok többsége is hangsúlyoz. Az ilyen jellegű kutatások száma az utóbbi években számottevően nőtt, összességében azonban még így is viszonylag alacsony. A kutatások minőségi hiányosságai között említik, hogy azok „elsősorban a szexuális célú emberkereskedelem vizsgálatára fókuszálnak, viszonylag ritka az emberkereskedelem elleni programok hatékonyságának



értékelése, a nemzetközi emberkereskedelemre több figyelem irányul, mint a belföldre, a fogalmak definiálása pedig nem mindig egyértelmű.”<sup>394</sup>

A tudományos kutatások vitathatatlan erősségei közé sorolható, a téma cselekvés-orientált megközelítése, a nemzetközi kitekintés, összehasonlítás, az átfogó elemzés, s ajánlások megfogalmazása a továbblépés irányaira, a kutatási eredmények alapján.

## **6. A prostitúció szabályozási modelljei és az emberkereskedelem kapcsolata**

A prostitúció hosszú és változatos története során, ezernyi szállal szövődött össze a bűnözéssel, s ez tovább növelte a prostituáltak morális stigmatizációja mellett a deviancia körébe sorolását, annak ellenére, hogy maga a prostituált mindvégig kiszolgáltatott áldozat volt. A pornográfia, az ember-, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a pénzmosás, mind-mind szoros kapcsolatban állnak a prostitúcióval. Maga a prostitúció is globalizálódott, a nemzetközileg szervezett szex-iparrá vált, ahol a szex-klubokban, masszázs-szalonokban és más hasonló intézményekben foglalkoztatottak exportja és importja jórészt erre szakosodott, bűnöző hálózatok útján bonyolódik. A prostitúció, a prostitúcióra kényszerítés, az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés egyik magasan jövedelmező üzletága, amelynek profitja nem ritkán a kábítószer, vagy fegyverkereskedelem területén kamatozik tovább. A bordélyházak engedélyezett, legális működtetése esetén ez az üzletág a bűnözésből származó pénz tisztára mosására is alkalmas.

A jelenség ilyen megközelítése alapján, világos, hogy a prostituált maga inkább áldozat, akinek segítséget kell nyújtani azon törekvésében, hogy kikerülhessen a prostitúciós életformából. Ezen túlmenően, minden erőfeszítéssel a gyermek- és fiatalkorúak prostitúcióba bevonásának megelőzésén kell fáradozni.

A prostitúció és a prostitúció körül kialakult élősdi jellegű cselekmények (üzletszerű kéjelgés elősegítése, kerítés, kitartottság) elleni fellépés összehangolt, több dimenziós megközelítést igényel. A büntetőjog eszköztárán túl, minden lehetséges eszközt (felvilágosítás, információs kampányok és rendszeres oktatási programok) a viktimál-prevenció szolgálatába kell állítani. Emellett hatékony áldozatvédelmi politikával és intézményrendszerrel kell az áldozatsegítést- és reintegrációt támogatni. Az áldozatsegítés pedig elképzelhetetlen a társadalmi szervezetek munkája, közreműködése nélkül.

A világban létező szabályozási modellek (prohibicionista, abolicionista, reglementáris és azok „új” változatai) azt az illúziót keltik, hogy a reglementációs modell modernizált változatai biztosítják leginkább a „prostitúciós üzletág” emberi jogi, pénzügyi, gazdasági, munkajogi, egészségügyi stb., szempontból való „átláthatóságát”, s ugyanakkor a többi modellhez képest jóval nagyobb biztosítékot jelentenek a szex-szolgáltatást nyújtó és azt igénybe vevő számára egyaránt. Az sem elhanyagolható szempont, hogy az ily módon, üzletileg, strukturális háttérrel, magas színvonalon megszerzett „szex-ipar” döntő többsége megfelelő, illő paraván mögé kerül, így elkerülhetővé válik az állampolgárok szeme előtt zajló, nemkívánatos jelenségek sokasága (az ugyanazon házban együtt éléstől, az utcai prostitúció kliensre vadászó taktikáival való váratlan és gyanútlan szembekerülésig).

---

<sup>394</sup> Laczko, Frank – Gozdzia, Elzbieta: Data and Research on Trafficking: A global survey, IOM Vol. 43. 2005.

A reglementált rendszer problémáinak lényege mindenképpen az üzletág sajátosságaiban rejlik. A jelenség morális jellegzetességeitől elhatárolódni kívánó rendszer ezt a feladatot következetesen mégsem képes megvalósítani. A prostitúciós tevékenységnek a szakma színvonalára emelése a prostituált, mint szex-szolgáltatást végző számára ugyan az egyéni kizsákmányolás csökkenését és üzleti keretek közé szorítását jelenti, de maga a tevékenység a jövedelemszerző tevékenységek hierarchiában elfoglalja a társadalmi értékítélet által kijelölt helyét. Ez a korábbi stigmatizáció helyett a prostitúció, „mint speciális szolgáltatás” számára egy meglehetősen alacsony társadalmi státust biztosít. A prostitúciós szolgáltatást végző, mint adófizető állampolgár tehát mindenképpen legalább a legális szféra keretei közé kerül, még ha annak a peremére is. A prostituáltak jogaik védelmére, státuszuk erősítésére, létrehozták (lásd Ausztria, Franciaország, Németország) a maguk szakmai szervezeteit, érdekvédelmi csoportosulásait.

A szabályozási modellek tanulmányozása alapján, az Európa Parlament által szponzorált, 2005. évi egyik tanulmány<sup>395</sup> négy szabályozási modellt különböztet meg az EU országaiban, nevezetesen az abolicionista (például a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Spanyolország), az új abolicionista (például Belgium, Franciaország, Olaszország), a prohibicionista (például Litvánia, Svédország) és a reglementáris modellt (például Ausztria, Németország, Hollandia). E tanulmány szerint, tehát a svéd modell prohibicionista, míg a holland modell reglementált. Az előbbivel kapcsolatban a besorolás szemlélet kérdése, de a svéd modell szerintem legfeljebb fordított prohibicionista modellnek nevezhető. (Maguk a svédek viszont, inkább abolicionistának tekintik e modellt.) A holland modellel kapcsolatban viszont megjegyezném, hogy a reglementációnak ez már egy olyan magas foka, amely nézetem szerint szinte minden területen, teljesen legalizált, így ennek alapján, külön csoportba sorolása indokolt („legalizált modell”).

Az abolicionista modell és a neo-abolicionista modell között az a különbség, hogy az utóbbi tiltja a bordélyházakat, de sem az utcai, sem a magánlakásban zajló prostitúciót nem tilalmazza. A prohibicionista modell a prostitúció minden fajtáját és minden szereplőjét bünteti, esetenként a klienst is. A reglementáris modell a prostitúciónak mind a nyílt,<sup>396</sup> mind pedig a zárt<sup>397</sup> formáját szabályozza. A prostituáltakat gyakran regisztrálják és orvosi kontrollra kötelezik. Egyes tanulmányok szerint, az EU tagállamainak 24%-a abolicionista,<sup>398</sup> 32%-a új-abolicionista,<sup>399</sup> 16%-a prohibicionista<sup>400</sup> és 28%-a reglementáris<sup>401</sup> modellhez tartozik.

A prostitúció szabályozási modelljei és az emberkereskedelem kapcsolatát illetően, bonyolult kölcsönhatásról beszélhetünk, melyben elsősorban nem maga a szabályozási modell, hanem annak gyakorlata, azaz, annak különböző formáival szembeni tolerancia a döntő. Egyes szerzők szerint, akármelyik (az abolicionista, prohibicionista vagy reglementált) modellt választjuk is, arra számítani lehet és kell, hogy az emberkereskedelemhez kötődő prostitúció a rejtett és nem a nyílt formákat fogja választani, annak érdekében, hogy elkerülje a tevékenység ellenőrzését, leleplezését. Kivétel lehet az új abolicionista modell esetében, (amely tiltja a bordélyházak létesítését), mert itt a rendszer

<sup>395</sup> 2005. 15–39. Andrea di Nicola – Orfano – Cauduro - Conci: i. m. 15-39.o.

<sup>396</sup> Outdoor.

<sup>397</sup> Indoor.

<sup>398</sup> Cseh Köztársaság, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország.

<sup>399</sup> Belgium, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg.

<sup>400</sup> Írország, Litvánia, Málta, Svédország.

<sup>401</sup> Ausztria, Németország, Görögország, Magyarország, Lettország, Hollandia, Egyesült Királyság.

jellegéből adódóan, a hatóságok a zárt formájú prostitúció ellenőrzésére, üldözésére fokozottabban koncentrálnak.<sup>402</sup>

A reglementált modell az, amely a leginkább vonzza az emberkereskedelem piacát, forgalmát, hiszen itt nem ütköznek olyan tilalmakba, mint a prohibicionistánál. Azonban ebben az esetben is inkább a prostitúció zárt és nem a nyílt formáit preferálják, mert így a tevékenység nagyobb eséllyel maradhat rejtve. Az abolicionista rendszerek közül szintén azokat részesítik előnyben, amelyek nagyobb toleranciát mutatnak, ahol kisebb a kontroll és ahol megtűrik a prostitúció zárt formáit is. Az emberkereskedelem szempontjából a prohibicionista modell tűnik a legkedvezőtlenebbnek.

A szexuális célú nemzetközi emberkereskedelemnek feltétele a helyi „prostitúciós piacok” léte, ahol bizonyos személyek, másokat (elsősorban nőket és gyermekeket) árucikk módjára, az aktuális keresletnek megfelelően adnak-vesznek, szexuális kizsákmányolás céljából.<sup>403</sup> Ezt kiegészíti a virtuális szex, különösen az úgynevezett cybersex, amely az Interneten keresztül egy másik bővülő piacot jelent, s amelynek hatására az emberkereskedelem nagyságrendje is növekszik, minthogy az új technológiák megkönnyítik a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolását.<sup>404</sup> Rendkívül fontos, hogy a piac, a kereslet szerepével, annak emberi tényezőivel, valamint az új technológiák, illetve az Internet szerepével egyaránt foglalkozunk.

Az emberkereskedelem azonban a prostitúció szabályozási modelljein túl egy sor más tényezővel is összefügg, így többek között az illegális migrációval, a munkanélküliséggel, a szegénységgel, a kiinduló- és cél-ország közötti társadalmi, gazdasági különbségekkel, s az utóbbi biztatóbb perspektíváival egy magasabb jövedelmi, életszínvonalbeli nívó elérésére.<sup>405</sup> Mindezek ellenére, rendkívül fontos, s mindannyiunk közös felelőssége, hogy a prostitúció szabályozási modelljének kiválasztásakor figyelemmel legyünk azokra a tapasztalatokra, kutatási eredményekre, statisztikai mutatókra, amelyek feltárják, hogy egyik vagy másik modell milyen hatással van egyrészt a prostitúció rejtett vagy nyílt formáinak dominánssá válására, másrészt a prostitúciós célú emberkereskedelem, az áldozattá válás kockázatának alakulására.

Az emberkereskedelem szempontjából egyes országok kibocsátó vagy kiinduló országok, mert a társadalmi-gazdasági körülmények, a munkanélküliség, a munkaerő-túlkínálat és sok más tényező miatt, innen toborozzák a legtöbb potenciális áldozatot. Más országoknál a tranzit szerep, azaz az a funkció dominál, hogy az ország területén átutazva és ott rövid ideig tartózkodva, a bűnelkövetők tovább juttatják az áldozatokat. Végül, a cél-országok azok, ahová az emberkereskedelem áldozatait a bűnelkövetők eljuttatják, és amelynek területén prostitúció vagy kényszermunka céljából ezeket az áldozatokat a bűnözők és bűnöző szervezetek kizsákmányolják.

---

<sup>402</sup> Andrea di Nicola – Orfano – Cauduro – Conci: i. m. 137.

<sup>403</sup> Bindel, Julie: i. m. 17.

<sup>404</sup> P6\_TA (2006) 0005 Combating the trafficking of women and children. EP resolution on strategies to prevent the trafficking in women and children who are vulnerable to sexual exploitation. (2004/2216 (INI) point N.)

<sup>405</sup> Bővebben lásd: Fehér L.: Az emberkereskedelem okai. In: Fehér L. (szerk.) Emberkereskedelem I. Általános ismeretek és módszertan (IOM, Budapest, 2004. p. 25-33.

„Magyarország<sup>406</sup> elsősorban tranzit-ország az Ukrajnából, Moldáviából, Bulgáriából, Romániából Nyugat-Európába és az Egyesült Államokba irányuló prostitúciós célú emberkereskedelem tekintetében. Hazánk emellett kiinduló országgént is jelen van, főként az Ausztriába, Németországba, valamint más nyugat-európai országokba irányuló, szexuális kizsákmányolást célzó emberkereskedelem vonatkozásában. Ezekon túlmenően pedig cél-ország Ukrajna, Moldávia, Románia és Oroszország viszonylatában.”<sup>407</sup> Utóbbival kapcsolatban megjegyezzük, hogy a cél-ország szerep a legkevésbé domináns, míg a tranzit szerep a leggyakoribb.

## 7. A nemzetközi emberkereskedelem nagyságrendje és főbb jellemzői

A nemzetközi emberkereskedelem nagyságrendjét illetően, pontos statisztikai adatok jelenleg még nem állnak rendelkezésre,<sup>408</sup> s a becslések is eltérő nagyságrendűek. Egyesek szerint évente 500.000-re<sup>409</sup>, mások szerint 700.000-re<sup>410</sup> vagy 1.000.000-ra<sup>411</sup> tehető az emberkereskedelem áldozatainak a száma világszerte.<sup>412</sup>

Az IOM szerint Kelet-Európából évente 200. 000 nő és gyermek kerül az emberkereskedelem áldozatainak körébe. Az nyilvánvaló azonban, hogy az utóbbi tíz-tizenöt évben a cselekmények száma növekvő tendenciát mutat és az is, hogy az áldozatok zöme kelet-közép európai. Más vélemények szerint, Európában 500. 000 azoknak az áldozatoknak a száma, akik évente az EU tagállamaiba kerülnek emberkereskedelem útján.<sup>413</sup>

A nemzetközi adatok tanúsága szerint az emberkereskedelem zöme Európában a prostitúciós célú, illetve a szexuális kizsákmányolás más formáival kapcsolatos emberkereskedelem. Egyes kutatási adatok szerint a dél-kelet európai áldozatok 80%-a kerül a prostitúciós hálózatokba, 10%-uk pedig más erotikus jellegű szolgáltatási szektorba”.<sup>414</sup> A más célra irányuló emberkereskedelemről,<sup>415</sup> így például a kényszer-, illetve

---

<sup>406</sup> Trafficking in Persons: Global Patterns (Emberkereskedelem: globális jellemzők); az UNODC jelentése, 2006. április; 6. számú függelék. [http://www.unodc.org/pdf/crime/trafficking\\_persons\\_report\\_2006-04\\_appendices.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/trafficking_persons_report_2006-04_appendices.pdf)

<sup>407</sup> A Kormány 1018/2008. (III. 26.) Korm. Határozata az emberkereskedelem elleni, 2008-2012 közötti nemzeti stratégiáról

<sup>408</sup> „Numbers are not available. Quantification of trafficking has been complicated by several factors: lack of uniform definition and understanding; absence of direct indicators and registries aimed at identifying the magnitude of the problem; extremely low number of prosecutions due to investigative limitations (human and technical capacity) and absence of complaints/ reports of trafficking related criminal activity; and difficulties in the identification of trafficked persons.” p.1. In: In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas. De Paul University College of law. Chicago, 2002.

<sup>409</sup> IOM, idézi *Volpicelli*, Stefano: Understanding and Counteracting Trafficking in Persons. IOM, 2004, p.8.

<sup>410</sup> US State Department, idézi *Volpicelli*, i.m. p.8.

<sup>411</sup> Interpol, idézi *Volpicelli*, uo.

<sup>412</sup> *Bassiouni*, M. Cherif: „To most people, slavery is a terrible relic of the past; yet approximately two million women and children are presently held in sexual servitude throughout the world, half of who are estimated to have been trafficked by force, deceit, or economic coercion” i.m. p. 92.

<sup>413</sup> a svéd Kvinna till Kvinna civil szervezet becslése szerint ez a szám Európára érvényes. Idézi: Martti-Lehti-Kauko *Aromaa* in: Trafficking in Women and Children in Europe. p. 115

<sup>414</sup> *Hajdinjak*, Marko: Smuggling in South-Eastern Europe, CSD Reports 10, 2002. (Sofia: Center for the Study of Democracy), idézi: Martti Lehti-Kauko *Aromaa*: Trafficking in Women and Children in Europe. p. 114.

<sup>415</sup> „NGOs and institutions working to combat trafficking increasingly emphasize the commonalities between persons trafficked for the sex trade and those trafficked for other purposes. Like victims of sex trafficking, people trafficked into sweatshops and other forms of forced labour or servitude suffer severe human rights and labour abuses, including deprivation of liberty, appropriation of income, illegal working conditions, and various

rabszolgamunkáról még igen kevés adat áll rendelkezésre. (Hasonló a helyzet a szervezett bűnözés keretében megvalósított koldulásra kényszerítés, a lopásra, zsebtolvajlásra kényszerítés tekintetében is). Az utóbbi években azonban a korábbinál sokkal nagyobb figyelem irányul az ilyen jellegű cselekményekre is, s számszerűségük is egyre magasabb.

Évről-évre egyre több ember indul útnak, hogy országon belül vagy az országhatáron túl keressen megélhetést, vállaljon munkát. Az okok különbözőek lehetnek, de az erre vállalkozók mindenképpen biztos munkát és megélhetést, magasabb jövedelmet, jobb életkörülményeket remélnek. A versenyképes szakmával, nyelvtudással rendelkezők, ha kellő körültekintéssel indulnak útnak, külföldön is boldogulhatnak. Azok viszont, akik nyelvtudás és ismeretek hiányában mások segítségére szorulnak, nem látják át a munkaerőpiacot, nem tudják felmérni a saját lehetőségeiket, illetve nem tudják ellenőrizni az információt, igen kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek.

A nagy munkaigényű ipar, az idénymunka-igényes mezőgazdaság, a háztartási munka, az építőipar egy ideig képes fogadni a külföldi olcsó munkaerőt. A kereslet és kínálat közötti közvetítők sorában azonban nem csak törvénytisztelő állampolgárok és szervezetek találhatóak. A nem csekély profit reményében, bűnelkövetők, bűnszervezetek is tevékenykednek a munkára verbuválók, munka-közvetítők sorában. A munkavégzési célú emberkereskedelem haszonélvezői kihasználva a migráció és a munkaerő piac problémáit, segítséget ajánlanak a határon túlra jutásban és a munkavállalásban egyaránt. A végeredmény a sértett számára igen kedvezőtlen: illegális tartózkodás, illegális, kizsákmányoló jellegű munka. Az elkövető száma azonban a mérleg sajnos pozitív: e tisztességtelen magatartás hatalmas nyereséget hoz.

A kizsákmányoló jellegű munkavégzés esetén a munkavállalók jogai általában súlyosan sérülnek. A háttérben sokszor a munkaerő-piac és a foglalkoztatási rendszer, struktúra rendellenességei, a munkaerő - közvetítő szolgáltatások hiányosságai, a migráció kezelésének problémái húzódnak meg. A szürke-, illetve feketegazdaságban, szezonális mezőgazdasági munkán való foglalkoztatás esetében, bár az alkalmazás feltételei, illetve a munkafeltételek általában sokkal rosszabbak, mint a legális gazdaságban, mégis, nagyon sokszor a súlyos visszaéléseket meglehetősen nehéz besorolni az emberkereskedelem fogalma alá. A kizsákmányolás célzata evidens, de a sértett belegyezésnek a kérdése másként vetődik fel.

A Palermói Jegyzőkönyv 63. §-a értelmében<sup>416</sup> a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés úgy értendő, hogy a személy számára nincs valódi, elfogadható alternatíva a visszaélés elkerülésére.<sup>417</sup> Ha tehát a sértett anyagi helyzete, munkanélkülisége miatt, a túlélés érdekében, kénytelen elfogadni bármilyen rossz munkafeltételeket és körülményeket, akkor

---

forms of psychological, physical, and sexual abuse. They are trafficked using similar methods and channels, sometimes by the same criminal networks engaged in forced prostitution. Like victims of sex trafficking, few victims can escape their traffickers or negotiate the conditions of their "employment" or "marriage." If discovered by authorities, they face arrest and immediate deportation. Few receive any assistance or restitution, or have any legal recourse against their traffickers. As in sexual trafficking, it appears that the majority of victims are female." (Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE Organization for Security and Co-operation in Europe Review Conference, September 1999 ODIHR Background Paper 1999/3)

<sup>416</sup> Report for the Ad hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organised Crime on the work of its first to eleventh sessions. Addendum. Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocols thereto. A/55/383/Add.1.

<sup>417</sup>"The reference to the abuse of position of vulnerability is understood to refer to any situation in which the person involved has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved."

megállapítható a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés. Gyermekmunka esetében azonban, ahogyan azt a Palermói Jegyzőkönyv kiemeli, a cselekmény akkor is emberkereskedelem, ha nem a Jegyzőkönyv 3. §-ában leírt módon történik.

Kiemelkedő jelentőségű, hogy az úgynevezett házi rabszolgaság<sup>418</sup> tárgyában, az Európa Tanács közelmúltban kiadott Parlamenti Közgyűlési határozata, ajánlásokat fogalmaz meg a jelenség elleni fellépés érdekében. Az ajánlások egyrészt általános, másrészt speciális, a háztartási rabszolgamunkával, az úgynevezett au pair-ekkel<sup>419</sup>, illetve a „mail order bride-dal”<sup>420</sup> kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak.

Az emberkereskedelem a transznacionális szervezett bűnözés gyorsan és nagymértékben kiterjedt területe, amely a szervezett bűnözés számára – a kábítószer-, illetve fegyverkereskedelemmel, valamint az embercsempészettel együtt – hatalmas profitot termel.<sup>421</sup> Az emberkereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnöző csoportok manapság természetesen igyekeznek elsősorban a legális beutazási csatornákat hasznosítani, ám még így is gyakran veszik igénybe más, embercsempészetre szakosodott bűnszervezetek segítségét. Az is egyre gyakoribbnak mondható azonban, hogy e tevékenységet maguk szervezik meg, s ekkor az emberkereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözés hálózatának részét képezi az ilyen irányú tevékenység is.

A nemzetközi kutatási adatok szerint az illegális migráció, az embercsempészet és emberkereskedelem fő útvonalai jelentős hasonlóságot mutatnak. Elsősorban három fő irányból (keleti, déli, délkeleti) haladnak Európa fejlettebb régiói felé (...), s jellemzően azonos bűnöző hálózatok bonyolítják.<sup>422</sup> Lényeges tehát, hogy az embercsempészet és emberkereskedelem fogalmi különértéke mellett folyamatosan vizsgáljuk a szervezett bűnözés által jellemzett és az elkövetési útvonalak egyezése vagy hasonlósága okán is összefüggő cselekmények kapcsolatát, fő vonásait, jellegzetességeit.

A nemzetközi felmérések megállapításai szerint, a csekély befektetést kívánó, profitorientált és profit által motivált, az illegális migrációból közvetve és közvetlenül is óriási hasznot húzó szervezett bűnözésnek – sajnálatos módon még jelenleg is – viszonylag csekély felderítési kockázattal kell számolnia. A szervezett bűnözés illegális piacokat teremt, lát el áruval és tart fenn. A bűnözésből eredő tőke birtokában azután a szervezett bűnözés kapcsolatokat keres a legális szférával, az üzleti és politikai életben, infiltráció, korrupció, pénzmosás révén.

A nemzetközi együttműködés nagy tanulsága, hogy az emberkereskedelem szervezett elkövetése, határokon átívelő jellege miatt az ellen való küzdelem folyamatos, komplex, koordinált, nemzetközi fellépést igényel. „Az emberkereskedelemmel szemben folytatott átfogó, európai politikának a kereskedelmi láncolat egészét kell célba vennie, amely egyaránt magába foglalja a származási, a tranzit- és a cél-országokat, ezen belül is a felhajtókat, a fuvarozókat, a kizsákmányolókat, a többi közvetítőt, az ügyfeleket és a kedvezményezetteket.

---

<sup>418</sup> Domestic slavery

<sup>419</sup> Gyermekfelügyelettel foglalkozók

<sup>420</sup> „katalógusból vásárolt menyasszony”

<sup>421</sup> OSCE Declaration on THB adopted in Porto, 2002.

<sup>422</sup> Oberloher, Robert: To Counter Effectively Organised Crime Involvement in Irregular Migration, People Smuggling and Human Trafficking from the East. Europe's Challenge Today. P. 192. In: Organised Crime, Trafficking, Drugs: Selected papers presented at the Annual Conference on the European Society of Criminology, Helsinki, 2003. HEUNI Papers No. 42.

Ugyanakkor egy átfogóbb migrációs politika kifejlesztése nagy lépést jelentene az emberkereskedelem csökkentése, illetve megakadályozása érdekében. Ezen kívül az emberkereskedelem legmélyebben gyökerező okait – köztük a munkanélküliséget, a szegénységet, a nemek közötti egyenlőtlenséget, egyes társadalmi és kulturális szokásokat – továbbra is az emberkereskedelem ellen folytatott hatékony küzdelem hosszú távú erőfeszítéseinek homlokterébe kell helyezni. Az emberkereskedelem elleni globális fellépésnek magában kell foglalnia a kizsákmányolás – beleértve a szexuális kizsákmányolás, a munkavégzés területén előforduló, főleg gyermekek kizsákmányolása – elleni fellépést is.<sup>423</sup>

## IRODALOM

*Bassiouni, M. Cherif: Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas. International Human Rights Law Institute, DePaul University College of Law. Chicago, 2002.*

*Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog – Különös Rész, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2001.*

*Borai Ákos: Prostitúció. Print 2000 Nyomda Kft. Kecskemét, 2003.*

*Fehér Lenke: Die internationale organisierte sex-industrie. In: Mayerhofer - Jehle (Hg.) Organisierte Kriminalität. Lagebilder und Erscheinungsformen Bekämpfung und rechtliche Bewältigung. Neue Kriminologische Schiftenreihe. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1996, 67-78. o.*

*Fehér Lenke: Frauenhandel. Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Studienarbeit, 1996. No. 111. Wien.*

*Fehér Lenke: A prostitúció valósága és a szabályozási modellek. Belügyi Szemle, 1997. No. 4. 14-28. o.*

*Fehér Lenke: A nemzetközi emberkereskedelem. Acta Humana, Budapest, 1997. No. 26. 57-65. o.*

*Fehér Lenke: Nemzetközi törekvések az emberkereskedelem ellen. Kriminológiai Közlemények, No. 55. Budapest, 1999. 26-43. o.*

*Fehér Lenke: Az áldozatok jogai és az áldozatvédő szervezetek. Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok, OKKRI, Budapest, 1999. 121-147. o.*

*Fehér Lenke: Az áldozatvédelem civil szervezetei Magyarországon. Belügyi Szemle, Budapest, 1999. No. 2. p. 45-51.*

*Fehér Lenke: Bűnözés, áldozattá válás, prostitúció. In: Pongrácz Tiborné – Tóth István György (szerk): Szerepváltozások. Jelentés a nők és férfiak helyzetéről. TÁRKI, Budapest, 1999. 142-152. o.*

*Fehér Lenke – Forrai Judit : Prostitúció, prostitúcióra kényszerítés, emberkereskedelem. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 1999.*

*Fehér Lenke – Horváth Tibor – Lévy Miklós: Magyar büntetőjog, Különös Rész. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001.*

*Fehér Lenke: International Efforts Against Trafficking in Human Beings. Acta Juridica Hungarica, Budapest, 2001. No 3-4. 181-198. o.*

*Fehér Lenke: Migráció, prostitúció, emberkereskedelem. MKT Kriminológiai Közlemények, Budapest, 2002. 113-125. o.*

---

<sup>423</sup> Brüsszeli Nyilatkozat az emberkereskedelem megakadályozásáról és az ellene folytatott harcról, 2002.

- Fehér Lenke – Lévay Miklós – Horváth Tibor: Büntetőjog, Különös Rész. Egyetemi jegyzet, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. Egyetemi jegyzet. Bíbor Kiadó, Miskolc 289-380. o.*
- Fehér Lenke: Nők elleni erőszak – családon belüli erőszak. Állam- és Jogtudomány, Vol. 44. No. 3-4. Budapest, 2003 169-210. o.*
- Fehér Lenke: Towards a comprehensive European policy against trafficking in human beings*  
 In: *Hollán, Miklós (Ed.): Towards a more harmonised criminal law in the EU. International Seminar 1-3 Sept. 2003; Budapest, MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2004. december 7. p. 91-104.*
- Fehér Lenke : Trafficking in human beings in Hungary. In: Hoeksema, Tammo - Laak, Janter /NHC/ - Muzorovic, Lamija (eds): The OSCE challenged. NGO Conference on Human Rights in the OSCE region, parallel to the 11<sup>th</sup> meeting of the OSCE Ministerial Council, Maastricht, December 2003. /IHF/ 2004. 91-99 p.*
- Fehér Lenke (szerk): Kézikönyv az emberkereskedelem megelőzéséről és kezeléséről. Vol. 1 - 4. IOM, Budapest. 2004.*
- Fehér Lenke: Az emberkereskedelem néhány aktuális kérdése – Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem. Kriminológiai Tanulmányok, No. 42. Budapest, 2005. 210-233. o.*
- Fehér Lenke: Az emberkereskedelem fogalmi megközelítésének néhány kérdése. In: Jubileumi kötet Wiener Imre 70. születésnapjára. Ligeti Katalin (szerk.), Budapest, 2005. 115-124.*
- Fehér Lenke: Az Európai Áldozatvédő Fórum tevékenységének hatása a magyar áldozatvédelemre. In: Áldozatsegítés Európában. IM OBmB Titkársága, Budapest, 2005. 97-135. o.*
- Fehér Lenke: A házasság, család, ifjúság és nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In: Fehér – Horváth – Lévay: Büntetőjog, Különös Rész. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005. 211-277. o.*
- Hollán Miklós: Az emberkereskedelemre vonatkozó magyar büntetőjogi szabályozás. In: Tóth Károly (szerk): Publicationes doctorandorum juridicorum Tom. I.. SZTE, ÁJK, Szeged, 2001. 239-283. o.*
- Junninen, Mika: Adventures and risk-takers: Finnish professional criminals and their organisations in the 1990's cross-border criminality. Publication Series No. 47. HEUNI, Helsinki, 2006.*
- Lehti, Matti – Aromaa, Kauko (eds): Trafficking in Human Beings, Illegal Immigration in Finland. Publication Series, No. 38. HEUNI, Helsinki 2002.*
- Nevala, Sani – Aromaa, Kauko (eds): Organised crime, trafficking, drugs. Selected papers presented at the Annual Conference of the European Society of Criminology. Publication Series, No. 42. Helsinki, 2003.*
- Wijers, Marjam - Lap-Chew, Lin: Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution. STV, Utrecht, 1997.*



## A BEVÁNDORLÁS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON A 20. SZÁZADBAN

A 19. századot szimbolikusan lezáró első világháború a jelenkori nemzetközi migráció tekintetében általában, Magyarországon pedig különösen határkönek tekinthető. 1918 után az országnak főként az utódállamokból elűzött magyar menekültek tömegét kellett fogadnia. 1930-tól a külföldiek ellenőrzése a Belügyminisztérium (BM) által felügyelt Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH) létrejöttével a rendőrség hatáskörébe került. 1918-1924 között 350.000 magyar menekült érkezett az országba. A velük kapcsolatos igazgatási ügyeket az Országos Menekültügyi Hivatal (OMH)<sup>424</sup> hét kirendeltsége intézte. Magyarországnak a katonai és hadifoglyokról szóló 2. genfi egyezményhez, valamint a Népszövetséghez való csatlakozásával teremtődtek meg azok a jogi keretek<sup>425</sup>, amelyek az 1939-ben az országba menekülő lengyel katonák, majd a későbbiekben a német táborokból menekülő ellenséges hadifoglyok befogadását lehetővé tették.

A második világháború után nem beszélhetünk kiérlelt jogi háttérrel, a kommunista hatalomátvétellel a rendszerszerűen működő menekültügyi apparátus is megszűnt. Bár az 1949. évi Alkotmány menedékjogot kínált annak, akit "demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenységért üldöznek"<sup>426</sup>, menekülők befogadása a kommunista párt direktíváit követő belügyi és igazgatási szervek rendszerint titkos ad hoc intézkedései szerint történhetett. Az idegenrendészet jelentősége a csekély népességmozgás miatt háttérbe szorult, gyakorlatilag a pártállami titkosszolgálat egyik részlegeként működött. A korszak szabályozására<sup>427</sup> jellemző, hogy, bár bizonyos mértékű, fokozatos liberalizálódás volt tapasztalható, mindennemű garanciát mellőzve korlátlan mérlegelési jogkört biztosított az eljáró szerveknek.

### 1. VÁLTOZÁSOK A 80-AS ÉS 90-ES ÉVEK FORDULÓJÁN

Magyarországnak a 20. század utolsó évtizedében és az azt követő években jelentős külső politikai és társadalmi változásokkal kellett szembenéznie, miközben zajlott, illetve maig zajlik saját – válságokkal tarkított politikai, társadalmi és gazdasági átalakulása. Világpolitikai környezete megváltozott, amit elegendő néhány lényegbe vágó példával igazolni. A szóban forgó időszakot Kína múltó belpolitikai válsága, majd erőteljes nyitása, az első iraki háború, Délkelet-Ázsia és Dél-Amerika egyes országainak pénzügyi válsága, az afganisztáni háború, majd a második iraki háború jellemezték. Az ország regionális nemzetközi környezete szintén alapvetően megváltozott, a régió összes társadalmi mozgásba lendült. Románia átalakulása, Csehszlovákia kettéválása, a Szovjetunió felbomlása, Jugoszlávia szétesése és polgárháborúba

<sup>424</sup> A Magyar Királyi Miniszterelnök 1920. 3240. (IV. 19.) sz. rendelete az OMH létrehozásáról és működéséről.

<sup>425</sup> A gyakorlati teendőket a BM Segélyezési és Szociális Főosztály, a Menekültügyi Iroda, valamint a HM XXI. Főosztály végezte a lengyel menekültek saját érdekvédelmi szervezeteinek hatékony közreműködésével. Vö. *Tóth J.* i.m. 69. o. és köv. o.

<sup>426</sup> A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 58. § (2) bekezdése (hatályos 1949. VIII. 20-tól 1972. IV. 25-ig), majd a 67. §-a (hatályos 1972. IV. 26-tól 1989. X. 22-ig).

<sup>427</sup> Ld. (17/1954. (III. 10.) MT rendelet, 24/1966. (IX. 25.) Korm. rendelet, 1982. évi 19. törvényerejű rendelet

süllyedése, a koszovói háború, Ukrajna és Belorusszia instabillá válása a 90-es évek elejétől, sőt már azt megelőzően is, halmozott nemzetbiztonsági és közbiztonsági fenyegetések során tette ki az országot. Csupán példaként említjük a nemzetközi szélsőbal- és szélsőjobboldali aktivitást, a terrorfenyegetettséget, a hazai és külföldi szervezett bűnözést, a szervezett bűnözéssel összefonódó külföldi diverzánstevékenységet, állami terrorizmust stb.

A jelentős fordulat akkor következett be, amikor a Ceaucescu-rezsim brutális üldözése elől nagy számban áramlottak román állampolgárságú magyarok Erdélyből Magyarország jelenlegi határai mögé. Az 1949. évi Alkotmányban kimondott menedékjogi gumiszabály, a befogadás egyedi pártutasításon és az igazgatási szervek titkos intézkedésein nyugvó gyakorlatának alkalmatlansága azonnal kiviláglott, amint a világgkommunizmus intézményes aljasságán és a román fasizmus barbárságán nevelkedett Ceaucescu rémuralma elől tömegesen menekülő közel 40.000 magyart<sup>428</sup> kellett menteni és befogadni, akiket kizárólag nemzeti hovatartozásuk miatt üldöztek. Az irántuk megnyilvánuló spontán társadalmi és nemzeti szolidaritás, az erősödő belső ellenzék és a kommunista párt reformista csoportjainak nyomása alatt az egyre ziláltabb kommunista politikai vezetés lépéskényszerbe került, és rövid hezitálás után kiállt a menekültek mellett, egyúttal kényszeredetten hitet tett az emberi és kisebbségi jogok védelme mellett.<sup>429</sup>

Az első lépéseket nem a jogi keretek megteremtése, hanem az azonnali gyakorlati problémamegoldás szükséglete szülte. Hirtelenjében kiépült kormányzati és helyi szinten egy lényegében informális koordinációs, intézményi, szociális ellátási mechanizmus<sup>430</sup>. Ez a magyar állampolgárok által igénybe vehető szociális ellátásokat kiterjesztette a menekülőkre és igyekezett továbbiakkal elősegíteni integrációjukat. Magyarország kerülte a diplomáciai konfrontációt a Varsói Szerződés ortodox-kommunista rezsimjeivel, mégis igyekezett a szélesebb nemzetközi nyilvánosság előtt leleplezni a román rendszer embertelenségét. Így a menekültügyi jogi kereteinek megteremtésére post festa és nem is teljesen a hagyományos jogalkotási hierarchia sorrendjében került sor.

1989. március 1-jén Magyarország az Európán kívüli területek menekültjeit kizáró földrajzi korlátozás fenntartásával<sup>431</sup> csatlakozott az 1951. évi genfi egyezményhez és az 1967. évi jegyzőkönyvhöz<sup>432</sup>, de ezt az aktust alkotmányjogilag csak az Alkotmány nyolc hónappal későbbi, október 23-án kihirdetett módosítása alapozta meg. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) Budapesten irodát létesített<sup>433</sup> és előbb a romániai menekültek számára 5 millió amerikai dollár segélykeretet, később évi rendszeres menekült-ellátási támogatást nyújtott.<sup>434</sup>

---

<sup>428</sup> Márkus I: A magyarországi menekültügyi aktuális kérdései. Belügyi Szemle 1990. 6. sz. 27-33. o. Ld. 27. o.

<sup>429</sup> Szokai I. - Tabajdi Cs.: Mai politikánkról és nemzetiségi kérdésről. Magyar Nemzet. 1988. február 13.

<sup>430</sup> A BM vezetése alatt álló Menekültügyi Tárcaközi Bizottság és a megyei tanácsok koordinációs bizottságairól van szó. Ezek körlevelei, valamint a BM szerveinek utasításai pótolták a jogszabályokat. Ide tartozik még a 49/1988-as Minisztertanácsi rendelettel létrehozott Letelepedési Alap is.

<sup>431</sup> Az egyezmény 1. cikk B (1) a.) pontja szerint.

<sup>432</sup> 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

<sup>433</sup> 23/1990 (II. 7.) Minisztertanácsi rendelet

<sup>434</sup> Megállapodás a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága között (1989. október 4.)

A törvényi szintű szabályozások megszületéséig minisztertanácsi, illetve kormányrendeletek, valamint törvényerejű rendeletek sora biztosította a menekültügy kezelésének jogi háttérét. Ezek a rendeletek szabályozták a *menekültként való elismerés* feltételeit és szabályait, valamint a *menekült jogi státuszát*.<sup>435</sup> A menekültként elismert személyeket – főszabályként – a magyar állampolgárokkal azonosan kellett kezelni, de nem rendelkeztek választójoggal, a honos nemzeti és etnikai kisebbségek külön jogaival, nem hadkötelesek, munkavállalásuk a magyar állampolgársághoz nem kötött foglalkozásokra korlátozott, úti okmányaikra külön rendelkezések vonatkoztak.<sup>436</sup> Integrációjukat díjmentes nyelvoktatás segítette, honosításuk kedvezményes elbírálás alá esett.<sup>437</sup>

Bicskén, Békéscsabán és Hajdúszoboszlón létrejöttek az első befogadó-állomások<sup>438</sup>, hogy a menekülteknek ideiglenes szállást és ellátást nyújtsanak, beilleszkedésüket, foglalkoztatásukat vagy továbbtelepülésüket a helyi közigazgatással, az egyházakkal, civil szervezetekkel és a Vöröskereszttel együttműködve elősegítsék. 1989. áprilisában az érintett régiók rendőrkapitányságaira – hiszen a menekülők javarészt illegális bevándorlóként vagy illegális tartózkodóként rendészeti hatáskörbe tartoztak – telepített kirendeltségekkel (Budapest, Bicske, Szeged, Békéscsaba, Hajdúszoboszló, Nyíregyháza) megalakul a Belügy-minisztériumban a Menekültügyi Hivatal (MH), az ellátásukkal kapcsolatos koordinációs, finanszírozási és szakigazgatási teendők is a BM-ben futottak össze. Ezen az *új, demokratikus kormányzat* sem kívánt változtatni, ezért a BM-re ruházta menekültügyben illetékes hatósági jogalkalmazó szerepét, a befogadó-állomásokkal kapcsolatos központi igazgatási feladatokat, a finanszírozási és integrációs mechanizmusok működtetését.<sup>439</sup> Más szaktárcák kiegészítő ágazati tevékenységeket láttak el (gyermekek iskoláztatása<sup>440</sup>, beilleszkedés segítése<sup>441</sup> stb.).

## 2. A MENEKÜLTPOLITIKA VÁLTOZÓI ÉS VÁLTOZÁSAI A 90-ES ÉVEKBEN

1991-ben a kormány felújította a korábbi Menekültügyi Tárcaközi Bizottság (MTB) tevékenységét. Bővült a befogadó állomások és átmeneti szállások együttműködése a helyi önkormányzatokkal, ezek igazgatási szerveivel és a karitatív szervezetekkel. Törvényi szinten újraszabályozták a pénzeszközök felett rendelkező alapot<sup>442</sup>, a Menekültügyi Hivatal helyébe, továbbra is a BM kebelében, de országos hatáskörű szervként a Menekültügyi és Migrációs Hivatal (MMH) lépett.<sup>443</sup> 1992-ben Magyarország az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) tagja lett.<sup>444</sup> Az 1991-es bécsi, kelet-nyugati migrációval foglalkozó miniszteri konferencia eredményeként 1993-ban megindult Budapesten a Migrációs Információs Program.

<sup>435</sup> 101/1989. (IX. 28) Minisztertanácsi rendelet a menekültként való elismerésről.

<sup>436</sup> Vö. az 1989 évi 15. tvr. 28. cikkelye és a Függelék 1-16. bek.

<sup>437</sup> 1989. évi 15. tvr. 34. cikkely; későbbiekben az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 4. és 23.§.

<sup>438</sup> 64/1989. (VI.30.) Minisztertanácsi rendelet a menekülteket befogadó állomásokról.

<sup>439</sup> 39/1990.(IX.15.) Korm. r.

<sup>440</sup> 47/1990.(IX.15.) Korm.r. a művelődési és közoktatási tárca menekült gyermekek oktatásával kapcsolatos feladatairól.

<sup>441</sup> 49/1990.(IX.15.) Korm. r. a Népjóléti Minisztérium kapcsolatos feladatairól

<sup>442</sup> A korábbi Letelepdedési Alap Menekülteket Támogató Alap néven került az 1993. évi XXI. tv-be.

<sup>443</sup> 43/1993. (III.3.) Korm. r.

<sup>444</sup> 44/1993 (III.12.) Korm. r. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Nemzetközi Migrációs Szervezet közötti 1992. IV.7-én aláírt megállapodásról.

Közben világossá vált, hogy nem múltó migrációs hullámról van szó. Romániában a forradalmat követő újabb etnikai üldözések újabb magyar menekülőáradatot indítottak útjára. A jugoszláv utódállamokban folyó háború már többségében nem magyar menekülőket sodort az országba. Bár az etnikai tisztogatások elől – jobbra Bosznia-Hercegovinából – menekülő 48 000 ember nem tartozott a genfi konvenció alá, Magyarország 1991-től humanitárius meg gondolások alapján befogadta őket, ideiglenes védelem alatt álló személyként (menedékes) végeredményben a menekülteket megillető jogokhoz és ellátásokhoz jutottak. A déli határon 20, majd további 12 ideiglenes szállást állítottak fel. Ezek 20.000 főnyi délszláv menekültet láttak el nemzetiségi megkülönböztetés nélkül. A többieket magánszállásokon helyezték el.

Egyes szakértők hangsúlyozták, hogy Magyarország újra migrációs nyomás alá kerülhet, hiszen a balkáni puszkaporos hordó újabb robbanása várható, és – mint beigazolódott – Romániában, Szerbiában, Szlovákiában tartani kell a szélsőségesen sovinizta erők fellépésétől<sup>445</sup>, ezért szükség volna olyan független szervezetre vagy főhatóságra, amely kizárólag az immigrációval foglalkozna<sup>446</sup>, és magára vállalná a köztes feladatokat is. Keletről nem érkezett újabb menekülőáradat, viszont egyre több Európán kívüli menekülő bukkant fel, akik csupán méltányosságból kaphattak támogatást, de nem vonatkoztak rájuk nemzetközi egyezményes garanciák, például a visszafordítás tilalma. Az Európán kívüli területek fő kibocsátó országai Törökország – innen főként kurdok érkeznek –, valamint Irak, Banglades, Pakisztán, India, Ruanda, Sri Lanka és a Fülöp-szigetek voltak, kisebb számban érkeznek menekülők Kínából és Vietnámból is. Jelentős részüket embercsempészek juttatták be, illetve ki a határokon.

Magyarországon ebben az időszakban az embercsempészet a szigorítások ellenére viszonylag enyhe megítélés alá eső, legfeljebb 5 év szabadságvesztéssel és kitiltással sújtható *bűntetti* tényállás volt, amelyhez bizonyítani kellett az anyagi haszonszerzést és embercsempész-szervezethez tartozást vagy ilyen szervezet általi megbízást.<sup>447</sup> Bizonyítási nehézségek miatt az ilyen cselekmények többsége a csupán vétségnek minősülő „segítés” kategóriájába került. A hatóságok 1995-ig 845 embercsempészt és 1331 segítőt fogtak el, akik becslések szerint mintegy 20.000 főt juttattak át a határokon.<sup>448</sup> Az embercsempészet elleni küzdelem összehangoltabb határőrizeti munkát, a rendőrség és határőrség szorosabb együttműködését, a határőrség nyomozati jogainak bővítését tette szükségessé.<sup>449</sup>

---

<sup>445</sup> Vö. *Póczik* Szilveszter: Cigányok és idegenek. Felsőmagyarország kiadó. Miskolc 1999. 298. o. Szlovákia a közelmúltban deklarálta a Benes-dekrétumok érvényességét, vagyis a magyarság kollektív felelősségének elvét, amivel Szlovákia az EU tagállamként megkérdőjelezte az emberi és polgári jogegyenlőség elvét, és lényegében etnikai apartheid fenntartása mellett foglalt állást. Úgy tűnik, ez ellen a magyar kormány nem képes hatékonyan fellépni. A szlovák államnemzeti sovinizmus legújabb megnyilvánulása azonban nem előzmény nélküli. Emlékezzünk csak Meciar miniszterelnök 1997 nyarán nyilvánosságra került cinikus lakosságcsere indítványa. Ld ehhez *Chmel*, R.: A szlovák politika végzete. Népszabadság 1997. november 1. 21. o.

<sup>446</sup> *Tóth* J.: Menedékjog, 78. o.

<sup>447</sup> A korábbi Btk. ezt a cselekményt 2 évig terjedhető szabadságvesztéssel rendelte sújtani, amit 1993-ban 5 évre emelt a törvényalkotó. Ld. az 1978. évi IV. tv. (BTK) 218. §. 1. bek. A "segítők" a cselekmény vétségi alakzatát valósítják meg, amely 2 év szabadságvesztéssel büntethető.

<sup>448</sup> Vö. *Szűcs* J.: Embercsempészek: az illegális migráció haszonélvezői. Belügyi Szemle 1996. 3. sz. 77-79. o.; *Teke* A: reflexió az "Embercsempészek: az illegális migráció haszonélvezői" című cikkhez. Belügyi Szemle 1996. 5. sz. 97-98. o.; *Szecsei* J.: Embercsempészet Magyarországon a 1990-es években. Belügyi Szemle 1997. 7-8. sz. 93-98. o.

<sup>449</sup> Lásd: a határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. évi XXXII. tv. 22. §. 2. bek. b. pont

Bár a 90-es évek elején nem beszélhettünk egységes menekültügyi koncepcióról, törvényalkotói, szervezeti, és jogharmonizációs területen folyamatos munka folyt annak érdekében, hogy az ország törvényhozási és végrehajtási szinten összhangba kerüljön nemzetközi környezetével, főként a Magyarországra elvileg már korábban, a helsinki folyamat során kötelezővé vált emberi jogi egyezményekkel.<sup>450</sup> A korábbi bevándorlási törvényt<sup>451</sup> 1993-ban felváltotta az új idegenrendészeti és bevándorlási törvény.<sup>452</sup> Részben civil szervezetek, részben a hivatalos tudományosság műhelyei rávilágítottak a fennálló szabályozások és a gyakorlat ellentmondásaira.<sup>453</sup> A jogelőkészítő munka folyamán megszületett az új menekültügyi törvényjavaslat<sup>454</sup>, amely 1997 decemberében került a parlament napirendjére. A törvényt az országgyűlés december 9-i ülésén fogadta el.

### 3. BEUTAZÁSI, BEVÁNDORLÁSI ÉS MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOK 1993-1997

#### 3.1. A legális beutazás és bevándorlás keretei

Az új törvény megszületéséig és alkalmazásáig a korábban hatályos szabályozások szerint folyt a munka<sup>455</sup>, amelyeknek az említett 1993. évi idegenrendészeti törvény adott keretet. Az idegenrendészeti feladatok – a vízumkiadásra jogosított szervek mellett – a rendőrség, a határ- valamint a vám- illetve pénzügyőrség helyi és (másodfokon) országos idegenrendészeti szerveihez tartoztak<sup>456</sup>. Ezek a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatban előzetes bizonyítási eljárást folytattak. Határozataik törvényességi felülvizsgálatával kapcsolatban a bíróság soron kívül járt el. 1. és 2. fokú határozataikat, valamint a bírósági határozatokat a külföldi

---

<sup>450</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (ENSZ Közgyűlés 217 (III) sz. határozata 1948; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya: Magyarországon kihirdette az 1976 évi 8. tvr.; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon ld. 1976 évi 9. tvr.); Helsinki Konferencia Záródokumentuma; Gyermekek Jogairól Szóló Egyezmény (Magyarországon ld. 1991 évi LXIV. tv.); Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen (Magyarországon ld. 1988 évi 3. tvr.); Polgári személyek háború idején való védelméről szóló egyezmény (Magyarországon ld. 1954 évi 32. tvr.); A faji diszkrimináció minden formájának megszüntetéséről szóló 1965. évi nemzetközi egyezmény, valamint a menedékből való kizáró rendelkezéseik miatt a népirtást és háborús bűnöket elkövetők megbüntetéséről szóló nemzetközi dokumentumok; Európai Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Magyarországon ld. 1993. évi XXIII. tv.), amely lehetővé teszi, hogy a jogsérelmet szenvedettek az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottságához, ill. Bíróságához forduljanak. Vö. még az 1993. évi LXXXVI. tv. általános indoklása.

<sup>451</sup> 1989. évi XXIX. tv.

<sup>452</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról (kihirdetve 1993. X. 14-én)

<sup>453</sup> Vö. pl. *Tóth J.*: i. m.; *Tóth J.*: A menekültügy a közigazgatás feladat- és szervezeti rendjében. Kandidátusi értekezés. Kézirat. 1994; *Sík E.* - *Tóth J.* (szerk): Táborlakók, diaszpórák, politikák. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migrációs Kutatócsoport Évkönyve 1995. Budapest 1996.; *Einvahter J.*; *Horváth L.*; *Izing A.*: Menekültek és menedékesek Magyarországon: Bicskén és Nagyatádon. Székesfehérvár 1996.; *Gartner, I.*: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. *Ügyészek Lapja* 1997. 1. 57-64. o.

<sup>454</sup> A Magyar Köztársaság Kormánya T4559. sz. törvényjavaslata a menedékjogról.

<sup>455</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. részletes indoklása; 64/1994. (IV.30) Korm.r. rendelet a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. tv. végrehajtásáról 26. és köv. §-ok; 9/1994. (IV. 30.) BM r. a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. tv. és az 64/1994. (IV.30) Korm.r. végrehajtásáról.

<sup>456</sup> A határőrség korábban idegenrendészeti ügyekben nem rendelkezett saját eljárási jogkörrel, csupán ún. eljárást kezdeményező szerv volt. Az 1993. évi LXXXVI. tv. hatályba lépésével maga is idegenrendészeti hatósággá vált. Vö. még az idegenrendészeti tv. végrehajtási rendeletként kiadott 64/1994. (IV.30.) Korm.r. és a 9/1994 (IV. 30.) BM r., valamint a 1/1995. (I.6.) IM r.

anyanyelvén, vagy általa értett más idegen nyelven hirdették ki.<sup>457</sup> A külföldiek adatait kezelő szervek kezelték és a beutazási, illetve tartózkodási engedély lejártá után 5 évig nyilvántartották a tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek adatait. Ugyanezek és a nemzetbiztonsági szolgálatok kezelték és tartották nyilván a beutazási és tartózkodási tilalom alá vont külföldiek adatait, valamint közölték azokat az adatigénylésre jogosult szervezetekkel: az idegenrendészeti, menekültügyi hatósággal és bírósággal, valamint a nemzetközi szervezetekkel.<sup>458</sup>

Idegenrendészeti jogkörbe tartoztak a külföldiekkel és bevándorlókkal kapcsolatos engedélyügyek, a jogsértő vagy közrendet veszélyeztető külföldiekkel szembeni korlátozó intézkedések és szankciók. A törvény hatálya nem terjedt ki a menekültként elismertekre és a menedéket kérőkre, kivéve, ha utóbbiak kérelmét jogerősen elutasították.<sup>459</sup> A külföldi, aki nem állt beutazási és tartózkodási tilalom alatt, érvényes útiokmánnyal és vízummal, illetve tartózkodási engedéllyel, megfelelő és igazolható anyagi fedezet birtokában a határátkelőhelyeken a vám-, pénzügy- és határőrség ellenőrzése mellett léphetett be az országba.<sup>460</sup> Beutazási és tartózkodási tilalmat a rendőrség vagy határőrség a belső rend védelme, közegészségügyi, munkaerő-piaci (és egyéb) okokból rendelhetett el: „a vízumot és tartózkodási engedélyt meg kell tagadni vagy vonni, ha a tartózkodás és kiutazás anyagi feltételei nem biztosítottak, beutazási tilalom áll fenn, vagy annak akárcsak feltételei is adóttak, esetleg más, például adatközléssel vagy közegészségüggyel kapcsolatos ok merül fel”. A szükséges feltételekkel nem rendelkezők vagy tilalom alatt állók visszairányításra kerültek a kiinduló vagy visszafogadásra köteles országba. A vízummal kapcsolatos döntéssel szemben nem, de a beutazással és tartózkodással kapcsolatban volt helye közigazgatási vagy bírói jogorvoslatnak. Jogorvoslati eljárásban az érintett személyt kötelezően tájékoztatni kellett a róla vezetett adatokról.<sup>461</sup> A külföldi 30 napot meghaladó tartózkodás esetén köteles volt lakcímét bejelenteni.

Bevándorlási engedélyt kaphatott az a külföldi, aki 3 évig jogszerűen tartózkodott Magyarországon és vele szemben kizáró ok nem merült fel, lakhatása és megélhetése biztosított volt. Kedvezményes elbírálásban részesült, ha a kérelmező családgyesítést vagy magyar nemzetiségüként magyar állampolgárságú felmenőket tudott igazolni. A bevándorolt személyt saját személyi igazolvánnyal kellett ellátni, és amennyiben nem rendelkezett úti okmánnyal, az azzal való ellátásról is gondoskodott a hatóság.<sup>462</sup>

### ***3.2. Az illegális beutazással és bevándorlással kapcsolatos szabályok***

Az illegális beutazás, valamint a legtöbb idegenrendészeti rendelkezés megszegése – ideértve az illegális tartózkodást is – Magyarországon nem minősült bűncselekménynek, csupán csekély pénzbírsággal sújtható szabálysértésnek. A szabálysértéssel kapcsolatos eljárást a rendőrség folytatta le.<sup>463</sup>

---

<sup>457</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. 47-50.§.

<sup>458</sup> Uo. 52-59.§.

<sup>459</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. részletes indoklása az 1-3. §-hoz.

<sup>460</sup> Uo. a 4-7. és 23-51. §-hoz.

<sup>461</sup> Uo. a 8-16. és 52-59. §-hoz.

<sup>462</sup> Uo. a 17-22. §-hoz. Ld. még: 64/1994. (IV.30.) Korm. r. 26. és köv. §§.

<sup>463</sup> 17/1968 (IV. 14.) Korm.r. 4-6. §.

*Illegális beutazónak* minősült az a külföldi, aki a ki- és beutazás szabályait megszegte, vagy ezt megkísérelte; illegálisan munkát vállalt; beutazási illetve tartózkodási jogosultság megszerzése érdekében a hatósággal hamis adatot közölt; kiutazása korábban a magyar állam költségén történt és azt nem térítette vissza; akinek beutazása a nemzet- és közbiztonságot, a gazdasági rendet, közegészséget és környezetet veszélyeztette; akit kiutasítottak, aki tevékenységével vagy (pl. terror-) szervezeti hovatartozásával az alkotmányos rendet és biztonságot veszélyeztette, fegyver-, sugárzóanyag- vagy kábítószer-csempészetet, ezekkel illegális kereskedelmet, embercsempészetet folytatott, vagy – a magyar törvények szerint – 5 évnél súlyosabb szabadságvesztéssel sújtható bűncselekményt követett el, illetve akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettséget vállalt.<sup>464</sup> A beutazási és tartózkodási tilalmat, valamint annak tartamát az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), rendőr-főkapitányság vagy a Határőrség Országos Parancsnoksága (HÖR OP), határőr-igazgatóság, később a Belügyminisztérium rendelhette el. Erre a nemzetbiztonsági szolgálatok központi szervei és a Külügyminisztérium is javaslatot tehetett<sup>465</sup>. A tilalom fenntartásának indokoltságát az elrendelő szervek évente felülvizsgálták.

A jogellenes beutazóval szemben – a nemzetközi jogi kötelezettségek figyelembevételével, vagyis az (illegális) immigráns számára nem biztonságos országba való visszafordítást kivéve – személyes szabadság korlátozására, kiutasításra, idegenrendészeti őrizetre, kitoloncolásra, kötelező tartózkodási hely kijelölésére, útlevíl elvételére vonatkozó intézkedéseket foganatosítottak.

A visszafordításról a rendőrség, illetve másodfokon a bíróság döntött. Az illegális beutazó a visszairányítás ellen az illetékes Határőr-igazgatóságnál fellebbezhetett, ennek azonban halasztó hatálya nem volt.<sup>466</sup> Az illegális beutazó útiokmányai az ellene folytatott eljárás időtartamára elkobozhatók, illetve visszatarthatók voltak, ami ellen az idegenrendészeti hatóságnál fellebbezni lehetett. Az elvett okmányok helyett a hatóság ideiglenes tartózkodási engedélyt adott ki, vagy azokat pénzbiztosíték ellenében visszaszolgáltatta.<sup>467</sup> Három napon belül megfellebbezhető, szóbeli vagy írásbeli határozatban kiutasításra került az a külföldi, akivel szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el, ilyen állt fenn, vagy kiutazási kötelezettségének nem tett eleget. Ezt az illetékes rendőr-főkapitányság (RFK) vagy a HÖR igazgatóság rendelte el. Ha a külföldi a jogerős határozatnak nem tett eleget, jogellenes belföldi tartózkodás vétségéért<sup>468</sup> egy év szabadságvesztéssel volt büntethető. A kiutazás anyagi fedezetének hiányában a költségeket a hatóság megelőlegezte. Ha nemzetbiztonsági és belbiztonsági érdekből vagy az érintett anyagi háttere hiányában a határozatot azonnal – előzetesen (!) – végrehajtották.

Kitoloncolásra került az a külföldi, aki bűncselekményt követett el, büntetés-végrehajtási (BV) intézetből vagy idegenrendészeti őrizetből szabadult. A vonatkozó bírói vagy idegenrendészeti határozat ellen fellebbezésnek helye nem volt.<sup>469</sup> Magyarországnak a

---

<sup>464</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. 23. §.

<sup>465</sup> Uo. 24. §.

<sup>466</sup> Uo. 25. § (4).

<sup>467</sup> Uo. 30. §.

<sup>468</sup> Uo. 31. §.; 35. §. 1. bek.; valamint BTK 214. §. 1957. évi VI. tv. 43. §. 1. bek. b. pont; a 45. §. 1. bek.; a 62. §. 1-2. bek.; 1990. évi XCIII. tv. 34. §. 3. bek. és V. fejj.; 9/1994 (IV.30.) BM r. 6.§. 2. bek. és 15. melléklet VII. 4. pont.

<sup>469</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. 46. §.

környező országokkal kötött tolonc-egyezményei a kitoloncolás kezdeményezését, a kitoloncolt átadását és átvételét részletesen szabályozták.

Az útlevel vagy vízum hiánya miatt visszafordított külföldi visszaszállítása a külföldit szállító légi-, vízi- vagy vasúti jármű üzemeltetőjét terhelte.<sup>470</sup> A törvény szabályozta a külföldiek okmányaival kapcsolatos anyagi jogokat, a hatóság tennivalóit, a hontalanok úti okmánnal való ellátásának rendjét, és felhatalmazta a kül-, bel- és pénzügyminisztert a vízum, idegenrendészeti őrizet, kötelező tartózkodási hely és illetékek rendeleti szabályozására.<sup>471</sup>

A kiutasító határozat nem került végrehajtásra, ha a beutazót a visszafogadásra kötelezett országban faji, vallási, nemzeti, társadalmi vagy politikai alapú üldözés, szabadságjogainak korlátozása, embertelen bánásmód fenyegette<sup>472</sup> vagy a származási / befogadásra kötelezett ország nem tisztázott, amiről a másodfokú hatóság 8 napon belül döntött, a döntés bíróság előtt megtámadható volt.<sup>473</sup> Ilyenkor az idegenrendészeti hatóság az érintett számára kötelező tartózkodási helyet jelölt ki<sup>474</sup>: a döntése ellen a bíróságnál törvényességi felülvizsgálat volt kérhető.<sup>475</sup> A kötelező tartózkodási hely lehet a külföldi korábbi szállása, karitatív szervezet vagy erre kijelölt közösségi szállás volt.

A közösségi szállásra való szállítást rendszerint 1 napos pihentetés előzte meg kijelölt pihenőszálláson. A közösségi szállásokat a HÖR OP Idegenrendészeti Főosztály vagy az ORFK Idegenrendészeti Hatóság üzemeltette regionális rendszerben, a nagy határforgalmú régiókba, valamint a Budapest-Ferihegyi Repülőtérre telepítve. Orvosi vizsgálat és 72 órás egészségügyi megfigyelés (karantén) után az érintett külföldi kiutaztatásának vagy további, ideiglenes tartózkodásának feltételeit itt teremtették meg. A szállás elhagyásának feltételeiről a kiutazás feltételei megteremtéséig a hatósági határozat rendelkezett.<sup>476</sup> Az érintettek a szálláson belüli kisegítő tevékenységeket végezhetek, munkát végezni azonban nem voltak kötelesek.

Ha az érintett a végrehajtást akadályozta, kötelező tartózkodási helyét engedély nélkül elhagyta, jogellenes cselekményt követett el, BV-intézetből szabadult vagy őrizetbe vétele más okból indokolt volt, idegenrendészeti őrizetbe került. Az őrizet elrendelése 5 napra, majd ennek hosszabbítása a kiutazásig az illetékes idegenrendészeti hatóság jogköre volt. Őrizetbe vétel után az érintett átmenetileg rendőrségi fogdába került. Az őrizetről és annak helyéről szóló határozatot az illetékes HÖR Igazgatóság adta ki.<sup>477</sup> Az őrizetre rendőrségi fogdában vagy BV-intézetben került sor.<sup>478</sup> Erről az illetékes diplomáciai testületet értesítették. Az érintett érkezésekor anyanyelvén vagy más általa értett nyelven tájékoztatást kapott jogairól és

<sup>470</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. részletes indoklása a 60. §-hoz és a 1993. évi LXXXVI. tv. 60. §.

<sup>471</sup> Uo. indoklás a 61-63. és 64-65. §-hoz.

<sup>472</sup> Ezeket a körülményeket a határozatot hozó szerv vizsgálni köteles. Ld. 9/1994. (IV. 30.) BM.r. az 1993. évi LXXXVI. tv. és a 64/1994. (IV. 30.) Korm.r. végrehajtásáról 27. §.

<sup>473</sup> 64/1994. (IV. 30.) Korm.r. 32-35. §. Ld. még: 1996. évi XXXVIII. tv. a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről. 7. §.

<sup>474</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. 32. §.

<sup>475</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. 43. §. 5. bek.

<sup>476</sup> A HÖR Rendészeti Főigazgató, az ORFK Közbiztonsági Főigazgató és Bűnügyi Főigazgató együttes intézkedése (2/1996) a 1993. évi LXXXVI. tv.-ből fakadó feladatok végrehajtására: 17. pont.

<sup>477</sup> Uo. 19-25. pont.

<sup>478</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. 37. §. 1979. évi 11. tvr. és 1/1995 (I.6.) IM r. az idegenrendészeti őrizet büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtásának szabályairól; 19/1995. (XII. 13.) BM r. a rendőrségi fogdák rendjéről



kötelességeiről, amit ő és tolmácsa aláírásával igazolt. Az őrizetet elrendelő határozatot ellen fellebbezésnek helye nem volt, de halasztó hatály nélkül a bíróságtól törvényességi felülvizsgálat volt kérhető, a bírói döntést azonban már mind az érintett, mind a hatóság fellebbezhette.<sup>479</sup> Harminc napon túl az őrizet szükségességét a bíróság havonta vizsgálta, ha jogerős bírói döntés a kötelező tartózkodási helyre vagy idegenrendészeti őrizetre vonatkozó határozatot törvénytelennek minősítette, polgári perben kárigény volt benyújtható.<sup>480</sup> Az őrizet végrehajtása felett a kijelölt ügyész törvényességi felügyeletet gyakorolt.<sup>481</sup> A 30 napot meghaladó őrizetre csak a kijelölt BV-intézményben kerülhetett sor.<sup>482</sup>

A terhesek és betegek térítésmentes civil gyógyászati intézményi ellátásban részesültek.<sup>483</sup> Egyebekben a szokásos börtönrezsím volt irányadó.<sup>484</sup> Az idegenrendészeti őrizetre vonatkozóan együttműködési megállapodás született a Határőrség és az Igazságügyi Minisztérium alá rendelt BV OP között.<sup>485</sup> Az idegenrendészeti őrizet, a kiutasítás, a kötelező tartózkodási helyre vonatkozó rendelkezések törvényességi felügyeletét az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltak szerint a bíróság látta el<sup>486</sup>, de ebben saját kérésükre NGO-k is részt vehettek.

A hatóságok számára a legtöbb feladatot az Európán kívüli menekülők jelentették.<sup>487</sup> A velük kapcsolatos eljárást az MMH koordinálta. A menekültöt az ORFK vagy a HÖR – a Ferihegyi Repülőtéren az MMH – munkatársa kihallgatta, amiről a személlyel kapcsolatos, esetleges korábbi idegenrendészeti eljárás dokumentációját is tartalmazó jegyzőkönyv készült, menedéki kérelme a HÖR vagy az ORFK idegenrendészeti hatóságától az MMH Budapesti Helyi Szervéhez került. Ezt az MMH továbbította az ENSZ MF budapesti képviselőjéhez, és annak döntéséről értesítette az idegenrendészeti hatóságot. Az UNHCR elutasító döntése és kiutasítás esetében az MMH nyilatkozott a visszafordítást kizáró okok fennállásáról. Az idegenrendészeti eljárást a Fejér megyei RFK Igazgatásrendészete folytatta le. Addig a menekülő a Bicskei Befogadóállomásra került, majd visszafordítást tiltó ok fennállása esetén a Helyi Szerv kötelező tartózkodási helyül befogadó állomást jelölt ki.

#### 4. HIÁNYOSSÁGOK ÉS KRITIKÁK

A korábbi jogalkotás létrehozta a menekültügyre vonatkozó ágazati szabályozásokat, azonban a sok jogforrás apró részletekben eltérő meghatározásai terjedelmes kodifikációs munkát igényeltek.

---

<sup>479</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. 36-42.§.

<sup>480</sup> Uo. 45.§.

<sup>481</sup> Ld. Útmutató az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának törvényességi felügyeletéről.

<sup>482</sup> Ld. 1/1995 (I.6.) IM r. az idegenrendészeti őrizet BV-intézetben történő végrehajtásának szabályairól. A férfiak a Nagyfai Börtön és Fogházba, a nők a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe kerülnek.

<sup>483</sup> Uo. 9.§.

<sup>484</sup> Együttműködési megállapodás a BM Határőrség és az IM BV OP között az idegenrendészeti őrizet BV-intézményben történő végrehajtásáról. 1. sz. melléklet.

<sup>485</sup> Ld. a HÖR Rendészeti Főigazgató, az ORFK Közbiztonsági Főigazgató és Bűnügyi Főigazgató együttes intézkedése (2/1996) a 1993. évi LXXXVI. tv-ből fakadó feladatok végrehajtására, valamint Együttműködési megállapodás a BM Határőrség és az IM BV OP között az idegenrendészeti őrizet BV-intézményben történő végrehajtásáról.

<sup>486</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. részletes indoklása a 21-51. §-hoz.

<sup>487</sup> A velük kapcsolatos ügyintézés és segítségnyújtást a menekültügyi törvény megszületéséig az MMH, a HÖR OP és az ORFK magasabb vezetői között létrejött gentlemen's agreement hivatott gyorsítani.

A menedéknyújtáshoz az üldöztetéstől való megalapozott félelem helyett az üldöztetés tényét kívánta meg, de nem tekintette jogalapnak a sajátos társadalmi csoporthoz tartozás miatti üldöztetést.<sup>488</sup> Ezt a hiányt az 1997. évi alkotmánymódosítás küszöbölte ki.<sup>489</sup> A genfi konvencióhoz való csatlakozáskor Magyarország élt a földrajzi korlátozás lehetőségével, ez azonban az Alkotmányban nem szerepelt. Az Alkotmány megkötés nélkül tiltotta a menedéjjoggal bíró személy kiadatását, de a Btk 9. §-a nem tett különbséget a menedéjjog birtokosa, és a–még befejezetlen eljárás alatt álló személy között. A jogszabály szerint Magyarország nem biztosította a menekült státuszt a más államok vagy az UNHCR által elismert menekülteknek<sup>490</sup>, ezek továbbra is külföldinek minősültek.

Az idegenrendészeti törvényt és gyakorlatot számos szakmai kritika érte elemzők és jogalkalmazók részéről eljárásjogi, jogorvoslati, végrehajtási problémák<sup>491</sup>, valamint a közösségi szállások rendezetlen viszonyai, a tolmácsok felkészültsége, valamint a menedékkérők jogi segítségnyújtásának hiányosságai és gyakorlati kezelése (hosszadalmas eljárás, hiányos felvilágosítás, félreérthető kérdőívek, lelki presszió, bilincsben szállítás, stb.) miatt.<sup>492</sup>

A nemzetközi és hazai emberi jogvédő szervezetek<sup>493</sup> bírálatai, a felügyeleti szervek jelentései, valamint a Tortúraelleni Európai Bizottság beszámolója<sup>494</sup> nyomán bezárták a BM Rendőri Ezred kezelésében lévő kistarcsai közösségi szállást. Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Kiskunhalason és Nagyfán végzett vizsgálata egyéb hiányokat is feltárt, kritizálta a visszafogadásra kötelezett államok konzuli munkáját, az idegenrendészeti őrizet és az elkövetett jogsértés közötti aránytalanságokat, az érintettek testi-lelki egészséghez való jogának sérülését.<sup>495</sup> Az International Helsinki Federation for Human Rights 1996-os jelentése szerint nem biztonságos országokba is visszaküldtek külföldieket<sup>496</sup>, a közösségi szállások lepusztultak, a személyzet képzetlen, a külvilággal való kapcsolattartási nehézségekbe ütközik.<sup>497</sup>

<sup>488</sup> Vö. *Tóth J.*: A menedéjjogi törvényről – de lege ferenda. *Magyar Jog* 1996. 8. szám. 461-470. o. ld. 461. o.

<sup>489</sup> 1997. évi LIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. 65. §. 1. bek. Kihirdetve 1997. július 15-én. (*Magyar Közlöny* 1997. 63. szám. 4587. o.) Eszerint "A Magyar Köztársaság ... menedéjjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, ill. szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, ill. politikai meggyőződésük miatt üldöznek vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott."

<sup>490</sup> Vö. *Tóth J.*: Menedéjjog ... 111. o. hivatkozással az 1989. évi 15. tvr. 5. §. és a 101/1989. (IX. 28) MT rendelet összevetésére.

<sup>491</sup> *Mahunka T.*: A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló tv. alkalmazásával kapcsolatos eljárásjogi problémák. Bp. 1994; *Gartner I.*: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. *Ügyészek Lapja* 1997. 1. sz. 57-64. o.;

<sup>492</sup> *Papp A. L.*: Szögesdrót, rács vagy kapu mögött. *Ügyészek Lapja* 1997. 2. szám. 21-36. o.

<sup>493</sup> Magyar Helsinki Bizottság, az International Helsinki Federation for Human Rights, a Vöröskereszt, Máltai Szeretetszolgálat, a dr. Ill Márton vezette MEJOK, a Multikulturális Magyarországért Alapítvány, a Roul Wallenberg Egyesület, a Magyar Vöröskereszt Menekültszolgálat, a Martin Luther King Egyesület, a Vietnámi Egyesület, a Kínaiak Egyesülete, a Menedék Egyesület.

<sup>494</sup> *Európa Tanács* (szerk.): Jelentés a Magyar Kormánynak a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére Alakult Európai Bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról 1994. november 1-14. 5. fejezet. 50-69. o.

<sup>495</sup> *Gönczöl K.* (Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztos): Vizsgálati jelentés a 700-83/1996. sz. ügyről, a kiskunhalasi HÖR Igazgatóság közösségi szállásán 1996. október 29-én tartózkodók és a nagyfai BV Intézetben 1996. október 30-án idegenrendészeti őrizetben lévők ellenőrzéséről. Bp. 1996. dec. 2. vö. 3-7. o.;

<sup>496</sup> 141. o. és köv. oldalak.

<sup>497</sup> Vö. *Kőszeg F. (ed.)* Kistarcsa 1995.

## 5. AZ 1997. ÉVI MENEDÉKJOGI TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSI ELVEI

A hiányok felszámolására az 1997 júniusában készült törvényjavaslat,<sup>498</sup> illetve a decemberben elfogadott menedékjogi törvény<sup>499</sup> vállalkozott, amikor összhangba hozta a szétszórta szabályozásokat, jogköröket, gyakorlatokat, miközben ötvözte a magyar és nemzetközi joghagyomány elemeit.<sup>500</sup>

A törvény, hivatkozással az alapvető emberi és szabadságjogokra<sup>501</sup> feloldotta a földrajzi korlátozást, minden menedéket kérő számára garantálta a menedékjogi eljárást, menekült státuszt biztosított a Genfi Egyezmény hatálya alá eső külföldieknek.<sup>502</sup> Felsorolja a befogadásból kizártakat vagy kizárhatóakat, a *befogadott* jogállás megszűnésének eseteit<sup>503</sup>, intézményesíti a háborús és etnikai konfliktusok elől menekülők befogadását<sup>504</sup>, de eseti kormányzati döntésre bízta a befogadható menedékesek körét<sup>505</sup>. Szabályozta a menekültügyi eljárás rendjét<sup>506</sup>, a kérelmezők, elismert menekültek, menedékesek és befogadottak jogállását, ellátásuk, okmánnyal történő ellátásuk, nyilvántartásuk rendjét.<sup>507</sup>

A menedékesek a menekültekéhez hasonló jogokat kaptak a munkavállalás tekintetében is, a menekültek vagy menedékesek közé nem sorolható, de vissza sem küldhető külföldiek számára a *befogadott* személy (továbbra is külföldi) státuszát biztosította – ezek kötelesek a befogadó állomáson élni, státuszuk évenként felülvizsgálatra kerül – és a befogadási eljárást hivatalból rendelte megindítani.<sup>508</sup>

A menekültügy továbbra is a Belügyminisztérium, illetve a BM alá rendelt központi menekültügyi szerv – a korábbiakhoz képest lényegesen tágabb – feladatkörében marad. Ettől kezdve ez folytatta le a továbbiakban *egyfokú* hatósági eljárást, és állította ki a tartózkodásra jogosító okmányokat. A központi menekültügyi szerv működtette az állami menekültügyi intézmény egyetlen fennmaradó típusát, a befogadó állomásokat, végezte a nyilvántartást, osztott el a költségvetési forrásokat, koordinálta a menekültügyben feladatot vállaló civil szervezetek tevékenységét. A törvény rendelkezett a menekülőknek és családtagjaiknak nyújtható ellátásokról és a költségviselés rendjéről.<sup>509</sup> A törvény a nyilvánvalóan alaptalan vagy rosszhiszemű kérelmek – és légi úton érkező kérelmezők esetében is – bevezette a rövidített eljárást.<sup>510</sup> A kérelmekkel kapcsolatos döntéssel szemben közigazgatási jogorvoslatnak nem adott helyet, csupán kérelemre induló bírósági felülvizsgálatra volt lehetőség. A bevándorlási kérelmeket a tv. szerint a Nemzetbiztonsági Hivatal mellett a

<sup>498</sup> T4559. sz. törvényjavaslat a menedékjogról.

<sup>499</sup> 1997 évi CXXXIX. számú tv. a menedékjogról. Magyar Közlöny 1997. 112. szám 8359-8668. o.

<sup>500</sup> A T4559. sz. tvj. részletes indoklása az 1-2.§-okhoz 1. pont. A javaslat a 97. évi alkotmánymódosítással összhangban továbbra is fenntartja a menedékjog fogalmát.

<sup>501</sup> Az emberi és alapvető szabadságjogok védelméről szóló római egyezmény (1950. XI. 4.)

<sup>502</sup> A tv. 59.§-a

<sup>503</sup> Ld. a tv. 4-13. §-ai.

<sup>504</sup> Uo. 22.§.

<sup>505</sup> Vö 2. §. b. pont.

<sup>506</sup> A tv. 60. §. a menekültügyi eljárás, valamint számos más lényeges mozzanat részletes szabályozását a Kormány, ill. a belügyminiszter hatáskörébe utalta.

<sup>507</sup> Kérdéses, közbiztonsági szempontból valóban indokolt-e a jogellenes cselekményt el nem követő menekülők esetében ujjlenyomatot venni és azt a nyilvántartásban szerepeltetni. Vö. 51. §. h) pont.

<sup>508</sup> Uo. 36.§.

<sup>509</sup> A tv. 48. §-a.

<sup>510</sup> A tv. 43. §-a.

rendőrség is külön véleményezte.<sup>511</sup> 1998 júniusától csökkentek a nem közösségi szálláson lakó ideiglenes menedéket élvezők kedvezményei.

Az 1999. évi szervezett bűnözés elleni törvény csomag<sup>512</sup> egyes pontokban módosította, finomította az idegenrendészeti szabályozásokat, célja a menekülőkkel az országba igyekvő bűnözői, főként szervezett bűnözői kör kiszűrése volt, de tartalmazott enyhítő rendelkezéseket is. A módosítás szerint nem utasítható ki a bűncselekményt elkövető külföldi, ha ezt a bíróság külön nem rendeli el.<sup>513</sup> Aggályos mozzanat volt viszont, hogy a beutazni szándékozótól a vízum megtagadható, ha feltételezhető, hogy a beutazás nem a kérelemben megjelölt célt szolgálja, ami igen tág mérlegelési lehetőséget adott az eljáró hatóság kezébe. Szigorodást jelentett, hogy a kötelezően kijelölt tartózkodási hely elhagyása csak kivételes méltányosság alapján vált engedélyezhetővé.<sup>514</sup>

A kormány 1999. októberi határozata értelmében 2000 januárjától a Menekültügyi és Migrációs Hivatal helyét a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó, mintegy 200 fős Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vette át. Ettől kezdve hatóságként ez látta el az elsőfokú menekültügyi eljárást, a menekültek ellátását, az állampolgársági, valamint másodfokon az idegenrendészeti hatósági ügyeket.

## IRODALOM

*Chmel, Rudolf*: A szlovák politika végzete. Népszabadság 1997. november 1. 21.o.

*Einwachter János - Horváth Lajos - Izing Antal*: Menekültek és menedékesek Magyarországon: Bicskén és Nagyatádon. Székesfehérvár 1996.

*Európa Tanács* (szerk.): Jelentés a Magyar Kormányának a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére Alakult Európai Bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról 1994. november 1-14.

*Gartner István*: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. Ügyészek Lapja 1997. 1. sz. 57-64. o.

*Gönczöl K.* (Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa): Vizsgálati jelentés a 700-83/1996. sz. ügyről, a kiskunhalasi HÖR Igazgatóság közösségi szállásán 1996. október 29-én tartózkodók és a nagyfai BV Intézetben 1996. október 30-án idegenrendészeti őrizetben lévők ellenőrzéséről. Bp. 1996. dec. 2. vö. 3-7. o.

*Kuncze Gábor - Vastagh Pál* (szerk.): Összeállítás a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére Alakult Európai Bizottság 1994. november 1-14. között Magyarországon tett látogatásának dokumentumaiból. 1996. január. Budapest.

*Mahunka Tibor*: A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló törvény alkalmazásával kapcsolatos eljárásjogi problémák. Budapest 1994;

*Márkus István*: A magyarországi menekültügy aktuális kérdései. Belügyi Szemle 1990. 6. sz. 27-33. o.

*Márkus István*: Kényszernépvándorlás Magyarországra. Rendészeti Szemle 1992. 7. sz. 3-8.o.

---

<sup>511</sup> Uo. 61. §. 5. bek.

<sup>512</sup> 1999. évi LXXV. tv. a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól. Magyar Közlöny 1999. 60. szám. 3967-3984. o.

<sup>513</sup> Uo. 24. §.

<sup>514</sup> Uo. 31. §. (6).

Európa Tanács (szerk): Jelentés a Magyar Kormányának a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére Alakult Európai Bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról 1994. november 1-14. 5. fejezet. 50-69.o.

Gönczöl Katalin (Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa): Vizsgálati jelentés a 700-83/1996. sz. ügyről, a kiskunhalasi HÖR Igazgatóság közösségi szállásán 1996. október 29-én tartózkodók és a nagyfai BV Intézetben 1996. október 30-án idegenrendészeti őrizetben lévők ellenőrzéséről. Budapest 1996. december 2.

*Hungarian Helsinki Committee, Summary of Activities in 1996.*

*Hungarian Helsinki Committee. Human Rights in Hungary January-June 1997. Report prepared for the OSCE Human Dimensions Implementation Meeting.*

*International Helsinki Federation for Human Rights: Annual Report of Activities 1993-1994. Vienna 1994.*

*International Helsinki Federation for Human Rights: Annual Report 1995 Vienna 1995.*

*International Helsinki Federation for Human Rights: Annual Report 1997. Human Rights Developments in 1996. Vienna 1997.*

*International Helsinki Federation for Human Rights: Annual Report 1998. Vienna 1998.*

Kőszeg Ferenc. (szerk.) Kistarcsa 1995. Jelentés az idegenrendészeti szállásról. A Magyar Emberi Jogvédő Központ, a Magyar Helsinki Bizottság és a Veritas Alapítvány emberi jogi jelentése a kistarcsai idegenrendészeti közösségi szállásról. 1995.02.22.-03.01.

Kőszeg Ferenc - Zádori Zsolt (szerk.): Táborlakók. Délszláv menekültek a debreceni és nagyatádi menekülttáborban. 1995. július-1996. május. A Magyar Helsinki Bizottság vizsgálatának eredményei.

*Magyar Helsinki Bizottság: Observations of the Hungarian Helsinki Committee concerning the second supplementary report of the Government of Hungary to the United Nations Committee against Torture. (Reporting period 1993-1997). 20 August 1998. [www.helsinki.hu/docs/catobserver.pdf](http://www.helsinki.hu/docs/catobserver.pdf)*

Papp A. L.: Szögesdrót, rács vagy kapu mögött. *Ügyészek Lapja* 1997. 2. szám. 21-36. o.

Sík Endre - Tóth Judit (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migrációs Kutatócsoport Évkönyve 1995. Budapest 1996.

Szecsei József: Embercsempészet Magyarországon a 1990-es években. *Belügyi Szemle* 1997. 7-8. sz. 93-98. o.

Szokai Imre - Tabajdi Csaba: Mai politikánkról és nemzetiségi kérdésről. *Magyar Nemzet*. 1988. február 13.

Szűcs János: Embercsempészek: az illegális migráció haszonélvezői. *Belügyi Szemle* 1996. 3. sz. 77-79. o.

Tóth Judit: A menedékjogi törvényről – de lege ferenda. *Magyar Jog* 1996. 8. szám. 461-470.o.

Tóth Judit: Menedékjog - kérdőjelekkel. Budapest. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1994.

## A MIGRÁCIÓ MAGYAR INTÉZMÉNYEINEK JELENLEGI JOGI SZABÁLYOZÁSA

### 1. AZ UNIÓ ÉS HAZÁNK MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁRÓL

A migráció fogalma alatt az egyes embereknek, illetőleg azok kisebb vagy nagyobb csoportjainak egyik országból más országokba történő – gazdasági vagy politikai okokból történő – olyan utazásait értjük, amelyeknek célja a végleges, illetve a tartós letelepedés, egyúttal munkavállalás és a befogadó ország mindazon infrastruktúrájának igénybe vétele, amely a munkavállalással összefüggő hosszabb időre szóló berendezkedésnek is előfeltétele (oktatás, egészségügy, lakás, szociálpolitikai juttatások stb.).<sup>515</sup> A migrációt elindító okok alapján a migráció két fajtáját különböztetjük meg, a gazdasági, illetve politikai okokra visszavezethető mozgást. Az első esetben a *bevándorlás* alapvetően gazdasági alapokra vezethető vissza, és ilyen célokat is szolgál, az országot váltók és a befogadók döntéseinek indítékában egyaránt felismerhető e mozzanat. A migráció, illetve a migrációs igazgatás másik formája, a *menekültügy* pedig az ellentétes politikai értékek konfliktusából keletkezik. A menekültek egy része a diktatúrák miatt kénytelen távozni, de számukat „jelentősen gyarapítják a hosszabb-rövidebb ideig tartó válságok, vallási, etnikai, nemzetiségi, törzsi villongások és feszültségek, a győztes és az elbukott forradalmak. Az ilyen krízisekre jellemző, hogy a menekültek a közvetlen szomszédságba áramlanak és a válság csitulával nagy tömegekben térnek vissza saját hazájukba.”<sup>516</sup>

„A határokon átívelő népmozgalmak egyik sikeres kezelési technikája a régiós integráció, amelynek legszebb példája maga az Európai Unió. Minthogy a szövetség gazdasági alapokra építkezett, létrejött egy olyan belső tér, amelyet a szabad munkaerő áramlás jellemez. Az Unión belüli ilyen mozgások nem is sorolhatóak a migráció fogalmához. Ugyanakkor a belső nyitottság fokozott külső zártságot hozott létre. Fogalom lett a schengeni külső határ, az Unió földrajzi vége, ahova a közösségi érdekek védelmezői legszívesebben egy újabb vasfüggönnyt eresztenének le” – szögezi le Finszter Géza.

#### 1.1. Európa

A migráció – mint globalizációs jelenség – egyidős az emberiséggel. A migránsok mai világnépességhez viszonyított globális aránya nem magasabb az egyéb történelmi korszakokban tapasztaltnál. Európa szempontjából azonban megnőtt a migráció jelentősége, néhány évtized alatt a kontinens kivándorlási régióiból az egyik legjelentősebb bevándorlási célponttá lépett elő, s a migrációs nyomás tovább növekedhet. A demográfiai adatok fényében az Uniónak a világ más régióval szembeni versenyképesség megőrzéséhez ugyanakkor

---

<sup>515</sup> Finszter Géza: Jogi válaszok a migráció jelenségére. Kézirat. Budapest, 2006.

<sup>516</sup> i.m.

továbbra is szüksége lesz a megfelelő képzettségű bevándorlókra a munkaerőpiacok fenntarthatóságának biztosítása érdekében<sup>517</sup> – olvasható egy uniós munkadokumentumban.<sup>518</sup>

Az Európai Tanács 1999. október 15-16-i tamperei rendkívüli ülésén konkretizálták az amszterdami célkitűzésekből<sup>519</sup> levezethető feladatokat. A különálló, egymással mégis szorosan összefüggő menekültügyi és bevándorlási politika együttes fejlesztésében kiemelt hangsúllyal kezelték:

- a partnerségi kapcsolatot a származási országgal és
- a közös európai menekültügyi rendszert.

E program 2004. májusáig tartott, és kiemelkedő jelentősége volt abban, hogy sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait – olvashatjuk a Hágai program bevezetőjében és a Bizottság közleményében.<sup>520</sup>

Öt évvel az Európai Tanács tamperei ülése után időszerűvé vált az elért eredmények felhasználása és az újabb kihívások kezelése érdekében új menetrend kidolgozása, ami a Hágai Programban testesült meg (2004. november 5.). Ennek célkitűzései tulajdonképpen a bevándorlás jelenségeinek valamennyi aspektusával foglalkozva a „tamperei mérföldköveket” görgette tovább, mélyítve az integrációt, és bővítve a közös feladatok számát.<sup>521</sup>

A Közösség migrációs politikájának fontos eleme a munkavállalás céljából történő bevándorlás<sup>522</sup> továbbfejlesztése, összhangban az Ecofin Tanács<sup>523</sup> 2006. november 28-án

---

<sup>517</sup> Az Európai Unió középtávú fejlesztéspolitikai célkitűzéseit a lisszaboni folyamatnak nevezett gazdasági, szociális reformok tartalmazzák. A lisszaboni stratégia célul tűzte az Unió elé, hogy hozza létre az Európai Kutatási Térséget, és 2010-re – a növekvő foglalkoztatás mellett – váljék a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává. A magas szintű foglalkoztatáson és termelékenységen alapuló fenntartható gazdasági növekedés a kutatás-fejlesztésen, az innováción, az információs és kommunikációs technológia széles körű alkalmazásán, vagyis a versenyképességre a tudásalapú gazdaságra épülő növekedésen alapszik, egyúttal biztosítja a társadalmi kohéziót és a környezetvédelem magas szintjét, továbbá emeli az európai állampolgárok életminőségét és életszínvonalát. Az Európai Tanács Lisszabonban összehívott rendkívüli csúcstalálkozója 2000. március 23-24-én volt.

<sup>518</sup> A Bizottság közleménye A migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában: helyzetértékelés az átfogó európai migrációs politikáról COM(2006) 735 [2006. november 30.]. Ugyanitt szerephetünk tudomást arról, hogy „Az OECD és az Eurostat adatai szerint 2004-ben a harmadik országokból az EU-ba irányuló főbb migrációs áramlások kiindulási országai a következők voltak: Románia, Marokkó, Bulgária, Törökország, Ukrajna és az Orosz Föderáció. A bevándorlás diverzifikáltabbá vált: megnőtt a Közép- és Kelet-Európa, Ázsia (különösen Kína), valamint Közép- és Latin-Amerika (különösen Ecuador) új kibocsátó régióiból érkező bevándorlók száma. Az utóbbi hónapokban lényegesen nőtt az Afrikából érkező migránsok száma. Ez a tendencia a belátható jövőben valószínűleg változatlan marad.”

<sup>519</sup> Az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés az Unió Szerződés célkitűzéseit azzal bővítette, hogy a Közösség fejlesztése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul. Ehhez pedig szükséges volt a bel- és igazságügyi együttműködés átalakítására, mert a Maastrichti Szerződéssel létrehozott uniós pillérrendszerben az első és a harmadik pillér között potenciális átfedések voltak, s feloldásukra sort kellett keríteni. A témánk szempontjából lényeges, hogy az Amszterdami Szerződés a menekültügyi és bevándorlási politikát, a külső és belső határellenőrzési rendszert a harmadik pillérből átemeli az első pillérbe. Ez a „közösségiesítés” azzal járt és jár, hogy e téren is csökken a tagállamok jogalkotási szerepe.

<sup>520</sup> A Bizottság közleménye a szabadság, a biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások. COM(2004) 401 [2004. június 2.]

<sup>521</sup> A komplex megoldások elérése érdekében összehangolt és hatékony feladatvégzés szükséges például (1) a migrációs és határpolitika, (2) a legális migráció, beleértve a belépés engedélyezésére vonatkozó eljárásokat, (3) a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedése, (4) az illegális bevándorlás elleni küzdelem területein.

<sup>522</sup> A bevándorlók tehát a munkaerőpiac újabb, a versenyt fokozó szereplői. Ebből következik, hogy egyik oldalon a gazdasági és munkaerő-piaci aggodalmak állnak, a másik oldalon pedig azok a folyamatok és nemzetközi jogi változások, amelyek az egységesülő Európa irányába hatnak.

elfogadott következtetéseivel. A *legális migrációról* szóló politikai tervvel, illetve az európai foglalkoztatási stratégia célkitűzéseivel összhangban az EU a következő években kettős megközelítést alkalmaz:

- meghatározott kategóriába tartozó bevándorlók belépésének megkönnyítése az igények alapján (például magasan képzett munkások);
- közös biztonságos jogi státusz létesítése az összes legális bevándorló munkavállaló számára a közösségi preferenciális elv alkalmazásának sérelme nélkül.<sup>524</sup>

Az Unió meg kívánja erősíteni az *illegális bevándorlás* elleni küzdelmet.<sup>525</sup> A prioritások<sup>526</sup> közé sorolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom és információcsere kiterjesztésének szükségességét, amely magában foglalja azokat az illegális bevándorlók legálissá tételére vonatkozó adatokat is, amelyek alapján javítható az EU területére történő belépések ellenőrzése, továbbá szankcionálhatók a harmadik országok illegálisan az Unióban tartózkodó állampolgárainak munkát ajánló munkaadók. (Az illegális bevándorlás egyik legjelentősebb hajtóereje éppen az, hogy az Unióban előírt jogi státusz hiányában is lehetőség van munkavállalásra.) Ezzel egyidejűleg nagyobb hangsúlyt kerül – a migránsok védelmére is alkalmas - hatályos jogi rendelkezések végrehajtására, különösen a munkaegészségügyi és munkabiztonsági irányelvek esetében. A tagállamokat támogatni kell továbbá abban is, hogy csatlakozzanak az ENSZ Embercsempészeti és Emberkereskedelmi Jegyzőkönyvéhez.<sup>527</sup>

Biztosítani kell „azon vegyes migrációs áramlásokba tartozó személyek menekültügyi eljáráshoz való hozzáférését, akiknek nemzetközi védelemre lehet szükségük. Alapvető fontosságú, hogy a menekültügy és menekültvédelem kérdései továbbra is szerves részét képezzék a harmadik országokkal folytatott szélesebb körű együttműködésnek és párbeszédnek”.<sup>528</sup> Folytatni kell a regionális védelmi programok és az azon egyéb tevékenységek végrehajtását, amelyek a menedékkérők és a nemzetközi védelemre szorulókat támogatására irányulnak (például Mauritánia és Afrika déli része esetében). Források

---

<sup>523</sup> EU Tanács (Miniszterek Tanácsa): európai közösségi intézmény, mely a tagállamok kormányainak képviselőit, általában a vizsgált témakörökért felelős minisztereket foglalja magába (ezért gyakran utalnak rá Miniszterek Tanácsa néven). A gazdasági miniszterek és pénzügyminiszterek alkotta EU Tanácsot gyakran csak ECOFIN Tanácsnak említik.

<sup>524</sup> I.m. 3.2. pontja a legális migrációról.

<sup>525</sup> Egyes becslések szerint jelenleg a Földön mintegy 40 millió ember kényszerül menekülni, számuk egyre nő. Egyrészt nem csökken az elszegényedés, mint a bevándorlás alapvető oka, másrészt egyre kisebb a befogadási kapacitás és befogadási készség. A gazdag országok bűnvonzó hatást gyakorolnak, míg a szegény világ bűnkibocsátóként működik. Mindez szükségszerűen növeli azokat a tömegeket, amelyek a kivándorlás illegális útját választják. Az embercsempészet ezért lett a nemzetközi szervezett bűnözés egyik legvirágzóbb üzletága. Tény továbbá, hogy a kiszolgáltatott külföldiek között megteremthető a bűnözői utánpótlás is. Igazi ördögi kör ez. A szigorodó befogadás a bűnözés profitját növeli. – olvashatjuk Finszter Géza idézett tanulmányában. I.m. Jogi válaszok a migráció jelenségére.

<sup>526</sup> Lásd a Bizottság közleményét a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól COM(2006) 402. [2006. július 19.]

<sup>527</sup> i. m. 3.4. pontja az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni küzdelem.

<sup>528</sup> „A menekült probléma kezelésében is megfigyelhető a legfejlettebb polgári államok tartózkodása. Egyfelől érthető, hogy szorgalmazzák a legelső biztonságos ország elvet, vagyis, hogy a menekültek ott kapjanak segítséget, ahonnan a leggyorsabban visszatérhetnek a saját hazájukba. Másfelől azonban ebben az elvben az is benne van, hogy a menekültek tovább utazásával ez a státusz ne alakulhasson át gazdasági célú bevándorlássá. (Noha a két jelenség közötti határok időnként nagyon is elmosódnak.) Nagyobb gond az, hogy a terrorista fenyegetések növekedése óta kezd kialakulni azoknak a »bűnös« országoknak a listája, ahonnan a demokratikus államok nem hajlandóak menekülteket befogadni. Míg a »0 bevándorlás« még magyarázható gazdasági megfontolásokkal, a »0 menekült« ideológia már a demokratikus értékrend válságát jelzi – olvashatjuk Finszter Géza tanulmányában. I.m. Jogi válaszok a migráció jelenségére.



szükségesek az UNHCR<sup>529</sup> által irányított azon projekt finanszírozásához, amely a dél- és kelet-mediterrán országok mindegyikében – Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia, Jordánia, Szíria és Libanon – védelmi intézkedéseket valósít meg.<sup>530</sup>

Összefoglalva: a bevándorlás az összes uniós tagállamot érintő globális, nemzetközi jelenség. Az EU állam- és kormányfői felismerték, hogy a migráció kezeléséhez egységes megközelítési módra van szükség, elhatározták a közös bevándorlási politika kialakítását. Egyetértettek abban, hogy

- a migrációra vonatkozó, már meglévő nemzeti jogszabályokat harmonizálni kell,
- a demográfiai helyzet miatt, valamint a világ más régióival szembeni versenyképesség megőrzése érdekében a bevándorlást a gazdasági igényeknek és az EU bevándorlókat felszívó, integráló képességének megfelelően, az emberi jogok tiszteletben tartásával szabályozzák.

Javaslatok születtek arra vonatkozólag, hogyan határozzák meg az Unióba történő legális bevándorlás feltételeit, hogyan segítsék elő a bevándorlók beilleszkedését, és miként szorítsák vissza az illegális bevándorlást és az emberkereskedelmet. Az EU erőfeszítéseket tesz tehát annak érdekében, hogy a menekültek, illetve a (legális) bevándorlók megfelelő védelmet és gondoskodást kapjanak azon tagországokban, ahová hazájukból érkeztek.<sup>531</sup>

## 1.2. Magyarország

Hazánk 1949 után zárt társadalommá vált, ami egyebek mellett azt is magában foglalta, hogy határain mindkét irányban, tehát ki- és befelé egyaránt nehéz volt átjutni. 1987-1988-ig Magyarország – a többi volt szocialista országhoz hasonlóan – menekülőket bocsátott ki. A menedéket kérők befogadása kizárólag politikai döntés alapján történt, például a jelentős számú görög befogadása estén, migrációs jogszabályi, intézményi háttér nélkül.<sup>532</sup> A bevándorlás és menekültügy magyarországi szituációinak részletes szabályozása a 1980-as évek végétől vette kezdetét.

A közösségi jogrendet már hazánk csatlakozása előtt is folyamatos változás jellemezte, Magyarországnak pedig úgy kellett megfogalmaznia azt a bevándorlási politikát, hogy az ne veszélyeztesse sem az uniós érdekeket, sem az ország belső stabilitását, de fogódzókat kínáljon a szomszédos országokban élő magyar nemzetiségűek számára is.

---

<sup>529</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága.

<sup>530</sup> I.m. 3.5. a menekültügy és a menekültvédelem.

<sup>531</sup> Mindezek lényege, hogy a menekülőket és a (legális) bevándorlókat ugyanazok a jogok és lehetőségek illessék meg, mint az adott ország lakosságának többi részét az egyén identitását és integritását illetően, továbbá a migránsoknak lehetőséget kell biztosítani kulturális örökségük ápolásához olyan társadalmi alapelvek keretein belül, mint az emberi együttélés és a kölcsönös türelem, a szolidaritás és az együttműködés a különböző eredetű emberek között. Vagyis az európai bevándorlási politikát egy olyan integrációs politikával kell kiegészíteni, amely többek között biztosítja a megfelelő munkapiaci beilleszkedést, az oktatáshoz és képzéshez való jogot, a társadalmi és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést, valamint a bevándorlók részvételét a társadalmi, kulturális és politikai életben.

<sup>532</sup> A felhatalmazó és hatályon kívül helyezésről rendelkező §-ok nélkül mindössze 12 szakaszból álló, a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. törvényerejű rendelet nem volt a témakör minden részletre kiterjedő szabályozásának tekinthető. Ld. ehhez *Póczik Szilveszter: Cigányok és idegenek. Társadalmi és kriminológiai tanulmányok*, Felsőmagyarország Kiadó, Miskolc, 1999. 295-317. o.

A politikaformáló tényezők itthon is felismerték, hogy biztonsági kockázatok körének bővülése a biztonság fogalmának új, átfogó értelmezését teszi szükségessé. A változó nemzetközi rendszerben egyszerre vannak jelen a hagyományos biztonsági kockázatok és az új, gyakran globális jellegű veszélyforrások.<sup>533</sup> A nemzeti biztonsági stratégiából megtudhatjuk, a magyar elképzelések kizárólag az illegális migrációt értékelik számottevő biztonsági kockázatként, mégpedig akként, hogy hazánk tranzitországból „egyre inkább célországgá is válik”, s nem „zárható ki, hogy a migrációs mozgások keretében szervezett bűnözői vagy terrorista csoportok is próbálnak Magyarországon megtelepedni, illetve pozíciókat kiépíteni”.<sup>534</sup> Ezzel szemben az Unió az „illegális bevándorlás kérdését olyan átfogó megközelítéssel kívánja kezelni”, amely a migrációs folyamat valamennyi szakaszával foglalkozik, mert a „közös bevándorlási politika hitelességét” ássa alá azoknak a harmadik országbeli polgárok illegális tartózkodása, akiknek nemzetközi védelemre nincs szükségük. Úgy ítélik meg, a Közösség fellépése nélkül az eddigi kritikus helyzet tovább súlyosbodhat. A prioritások között a fejlesztési együttműködési politikákkal az EU folytatja az illegális bevándorlást ösztönző olyan tényezők kezelését, mint például a szegénység, a munkanélküliség, a környezet pusztulása, rossz kormányzás, a képzéshez és egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés hiánya stb.”<sup>535</sup> E komplex megközelítéssel szemben az illegális migrációt a magyar nemzeti biztonsági stratégia – hosszú távú migrációs politika, illetve e területre vonatkozó stratégia híján – pusztán rendészeti kérdésként kezeli.<sup>536</sup>

Pedig a Kormány „az Európai Unió tagságból eredő széles körű együttműködési feladatokra, illetve a nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségekre figyelemmel, valamint a nemzetközi migrációs folyamatok hazánkat érintő kihívásaira adandó válaszok megfogalmazására Migrációs Tárcaközi Bizottságot” hozott létre.<sup>537</sup> A határozat a migrációs stratégia kimunkálását a belügyminiszterre bízta [2. c. pont], a bizottság feladata egyebek mellett

- a hosszú távú migrációs politika stratégiai elemeinek kidolgozása, valamint az ezzel összefüggő kormány szintű koordináció [1. pont];
- az elfogadott migrációs politika alapján, szükség esetén kezdeményezi a migrációs jogszabályok módosítását, adott esetben új jogszabályok megoldását, figyelemmel kíséri és koordinálja azok végrehajtását, ezzel összefüggésben áttekinti a migrációval kapcsolatos intézményrendszer működését [2. d. pont];
- a migránsok beilleszkedésével, társadalmi integrációjával kapcsolatos kormányzati intézkedéseket összehangolása [2. e. pont].

Sajnos nem találtuk meg a 2104/2004. (IV. 28.) Kormányhatározatban említett dokumentumokat, sem a volt belügyminiszteri előterjesztést, sem a hosszú távú migrációs politika stratégiát, illetve nem tudható, mi lett a határozatban megjelölt feladatok sorsa. Fellelhető ugyan egy 2005 márciusában készült migrációs stratégia-tervezet, de ennek, vagy későbbi hasonló tartalmú dokumentumok hivatalos változatairól nincs tudomásunk.<sup>538</sup> Az

<sup>533</sup> A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat II. pontja.

<sup>534</sup> Ugyanott II. 1.4. pont.

<sup>535</sup> Lásd a Bizottság közleményét a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól COM(2006) 402. [2006. július 19.] 1.2, 2.5 és 3.16 pontjait.

<sup>536</sup> A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat II. 1.4. pont.

<sup>537</sup> A Migrációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 2104/2004. (IV. 28.) Kormányhatározat.

<sup>538</sup> A tervezet szándékként megfogalmazza, hogy hazánk a közösség tagjaként „aktívan részt kíván venni az EU migrációs politikájának kidolgozásában és alakításában.” Erre figyelemmel azért „kell megalkotni a nemzeti

egyébként általánosságban fogalmazó dokumentum arról tanúskodik, hogy annak készítői is felismerték: e globalizáció által erősített változó társadalmi jelenség elől hazánk sem zárkózhat el, valamint a jó és az időszakonként megfelelően aktualizált migrációs stratégia ellensúlyozhatja a negatív demográfiai folyamatokat, egyúttal segíthet egyre csökkenő gazdasági versenyképességünk növelésében. Ezen túlmenően viszonylag hosszadalmasan taglalja az EU vonatkozó dokumentumaiból megismerhető közösségi stratégiai irányokat és célokat, valamint az ezeket megvalósító eszközrendszereket.

„*A nemzetközi vándorlással kapcsolatos döntéseket jelenleg az elfogadott törvények alapján – hosszú távú migrációs-politikai stratégia hiányában egy feltételezett, de nem igazolt társadalmi elvárás és a reálisan meglévő migrációs nyomás mellett – a végrehajtó apparátus »jókedve« és teljesítőképesége határozza meg.* Ennek következtében – a történelmi előzményeket (...), valamint az ország népességének gyors ütemű fogyását és elöregedését is figyelembe véve – szükségszerűen vetődik fel a kérdés, hogy milyen bevándorlás-politikai stratégiára van szükségünk ahhoz, hogy a majdan velünk együtt élők nem, iskolai végzettség és foglalkozás szerinti összetétele, az össznépességhez viszonyított számaránya ne újabb feszültséget indukáljanak, hanem az ország és a magyarság érdekeit szolgálják.

Mindezek egyértelművé teszik, hogy pártpolitikai meghatározottságtól és választási ciklusoktól független, nemzeti érdekeinket figyelembe vevő migrációs-politikai stratégia kidolgozására, széles körű megvitatására és elfogadására van szükség” – szögezték le néhány évvel ezelőtt a KSH Népeségtudományi Kutató Intézet munkatársai is, mert szerintük sem hanyagolható el „a magyar társadalom jelenének, jövőjének alakulása szempontjából „... hogy – az ország lakosságának demográfiai, szociológiai jellemzőihez viszonyítva – a hozzánk érkezők az itteni életük során milyen folyamatokat erősítenek, gyengítenek vagy semlegesítenek.”<sup>539</sup>

Összegezve elmondható: *tény, hogy hazánknak nincs migrációs stratégiája, és az eddig ismertett közösségi elvárások tükrében sokáig nem odázható el, hogy a politikaformáló tényezők koncepcionális bevándorlás- és menekültpolitikai döntést hozzanak, mert itthon nyoma sincsenek a Közösségben tapasztalt komplex probléma-megközelítésnek (mint rámutattunk a külföldiekkel kapcsolatos feladatok kisebb hányada tartozik rendészeti hatáskörbe).* A hazai társadalom és benne a tudomány képviselői nyilvánvalóan elvárhatják a politikaformáló tényezőktől, ne kapkodva, koncepció nélkül vagy alig rendszerezett programokkal, illetőleg kényszerűségből reagáljanak az egész Uniót – így Magyarországot is – érintő olyan gondokra, amelynek megoldása kétségtelenül (tag)állami közreműködést igényel.

---

migrációs stratégiát, mert az abban foglalt célok évtizedekre meghatározhatják Magyarország Európán belüli pozícióját és a magyarországi adottságokat és érdekeket figyelembe véve fenntartható fejlődést eredményezhetnek nemzetgazdasági, társadalmi és demográfiai szinten.” A valóra váltásról – a magyar politikai hagyományokhoz hűen – azonban jóformán semmi nem került nyilvánosságra. A későbbi fejezetekben részletesebben ismertett idegenrendészeti és menedékjogi szabályokhoz fűzött indoklásokból is inkább az uniós kötelezettségekből fakadó jogalkotási kényszer domborodik ki. Arról pedig semmilyen kormányzati dokumentumot nem találtunk, hogy miféle aktívással befolyásoltuk a Közösség migrációs politikáját.

<sup>539</sup> KSH Népeségtudományi kutató Intézet. Migrációs-politikai stratégia 7. alprogram. (NKFP 5/0084/2002.)  
Forrás: [http://w3.ksh.hu/x/?d\\_id=62](http://w3.ksh.hu/x/?d_id=62)

## 2. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA 1997 ÉS 2007 ELSŐ FÉLÉVE KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

Hazánk az Európai Közösségen kívül álló országok szempontjából legszorosabb viszonyt jelentő társulási megállapodást 1991-ben írta alá. A megállapodást teljes terjedelmében 1994-ben lépett hatályba. Az EK 1993-ban döntött a bővítésről és annak feltételeiről. A csatlakozni kívánó országokkal szemben alapkövetelményként szabták meg az *acquis communautaire*, vagyis közösségi jogi vívmányok teljes átvételét, mai az egyebek mellett a menekült- és bevándorlásügyi, valamint határőrizeti rendszer szabályozását is magában foglalja. Ez természetesen érintette az akkor hatályos idegenrendészeti törvényt,<sup>540</sup> illetve ösztönözte az új idegenrendészeti törvény,<sup>541</sup> a menedékjogról<sup>542</sup> és a Határőrségről szóló törvények<sup>543</sup> és a kapcsolódó joganyagok megalkotását.<sup>544</sup>

### 2.1. A bevándorlás szabályai

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló, alkalmazásának ideje alatt több ízben módosított 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv. vagy idegenrendészeti törvény) tárgyi hatálya az idegenrendészeti ügyekre terjedt ki, amelyek magukban foglalták a külföldiek beutazására, magyarországi tartózkodására irányuló engedély iránti kérelmekkel, az itt tartózkodók jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos ügyeket, valamint az idegenrendészeti törvény szabályait megszegő vagy más jogsértést elkövető, a közrendre veszélyt jelentő külföldiekre vonatkozó hatósági intézkedéseket, eljárásokat és szankciórendszereket.

---

<sup>540</sup> A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény.

<sup>541</sup> A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény.

<sup>542</sup> A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény.

<sup>543</sup> A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény.

<sup>544</sup> „A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXIV. törvény (Idtv.) jogharmonizációs célú felülvizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy a szükséges új szabályozás már meghaladja a törvénymódosítás kereteit, ezért az új idegenrendészeti törvény megalkotása nem kerülhető el.” – olvasható a 2001. évi XXXIX. törvény indokolásában.

„A magyar jogrendszerben ez idáig nem született olyan törvény, amely szabályozza a menedékjog biztosításának az Alkotmányban megfogalmazott kötelezettségét, holott az alaptörvény 65. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság - a törvényben meghatározott feltételek szerint - biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldieknek, akiket hazájukban, illetve tartózkodási helyükön faji, vallási okból, nemzeti hovatartozásuk vagy politikai meggyőződésük miatt üldöznek” – tűnik ki 1997. évi CXXXIX. törvényhez fűzött magyarázatból.

„Illúzióvá vált az a korábbi elképzelés, hogy a Határőrség 1995. év végére hivatásos és közalkalmazotti állománnyal rendvédelmi szervvé alakul, teljesen feladva a katonai szervezetét. A honvédelmi törvény megalkotása kapcsán módosított Alkotmány megerősítette, hogy a Határőrség a fegyveres erők része marad, tehát katonai védelmi feladatai is vannak. Az alkotmányos működés biztosítása érdekében felsorolta rendészeti feladatait is. Ugyanakkor - bár egyes rendészeti feladatok (idegenrendészet) törvényi szabályozást kaptak - a Határőrség tevékenységét érintő átfogó rendészeti feladat- és hatásköri szabályozás továbbra is váratott magára, illetve jelenleg is alacsonyabb szinten, szétszórtan lelhető csak fel. A nemzetközi szerződésekből fakadó követelmények, az európai integrációhoz történő csatlakozás perspektívája, továbbá a demokratikus jogállam működésének elvei mind azt diktálják, hogy törvényi szinten, átfogó módon valósuljon meg a Határőrség tevékenységével kapcsolatos leglényegesebb kérdések szabályozása. Ezáltal megvalósul az EU jogszabályaihoz való közeledés, illetőleg azokkal megteremthető az összhang.” – tájékoztat 1997. évi XXXII. törvény indokolása.

### **2.1.1. Általános rendelkezések**

Az Idtv. megerősítette a szabad mozgás, a tartózkodási hely szabad megválasztásának és az utazás alkotmányban foglalt<sup>545</sup> jogát, amelyek azonban az alaptörvény előírásainak megfelelően kizárólag az ország területén *törvényesen tartózkodó* külföldi számára biztosítottak. Fontos garanciális előírás volt, hogy az eljáró hatóságok kötelesek a külföldit a jogairól és kötelezettségeiről, továbbá jogérvényesítés módjáról és lehetőségeiről az általa értett nyelven tájékoztatni. A személyek szabad mozgása biztosítja, hogy az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli,<sup>546</sup> továbbá uniós polgárok szabadon utazhassanak bármely tagországba, ott letelepedhessenek, munkát vállalhassanak, vagy különböző szolgáltatásokat nyújthassanak. Nagyon fontos a diszkrimináció tilalma, a más tagországból érkezett személyekre, például munkavállalóra ugyanazok a jogok és köteleességek vonatkoznak, mint az adott tagország állampolgáira.

Az Idtv. általános rendelkezései között találjuk annak tárgyi hatályát, az idegenrendészeti ügyben eljáró hatóságokat, valamint a speciális előírások alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges értelmező rendelkezéseket. Az Idtv. személyi hatálya természetesen a külföldiekre és a hontalanokra terjedt ki. A külföldiek között megkülönböztette az Európai Gazdasági Térségről szóló Egyezményben részes tagállam állampolgárai és családtagjainak és a harmadik ország állampolgárai és családtagjainak kategóriáját.

Az idegenrendészeti törvény új eleme volt a korábbi, 1993. évi LXXXVI. törvényhez képest, hogy hatálya alá vonta a menekültügyi hatóság által elismert menekültek és menedékesek kivételével a menedékjogi eljárásban érintett kérelmezőket és befogadottakat.

A vízum nélkül beutazó külföldiek az első belépés időpontjától számított hat hónap alatt legfeljebb kilencven napig tartózkodhattak külön engedély nélkül az ország területén, ha a tartózkodáshoz szükséges egyéb feltételekkel is rendelkeztek. Ezzel megszűnt a vízummentesen beutazó külföldiek azon lehetősége, hogy harminc, illetve kilencven naponkénti ki- és visszautazással évekig tartózkodhattak az országban anélkül, hogy az idegenrendészeti hatóságtól tartózkodási engedélyt kértek volna – olvasható az indokolásban.

### **2.1.2. A beutazás és a tartózkodás általános szabályai**

Az Idtv. a Schengeni Végrehajtási Egyezményben<sup>547</sup> foglaltaknak megfelelően határozta meg a külföldiek beutazásának és tartózkodásnak engedélyezésének feltételeit. Ezek teljesítése a csatlakozás után egyúttal az Unió külső határai átlépésének és a területén való tartózkodásnak is követelményévé váltak. A feltételek valamelyikének hiányában a beutazás csak akkor volt engedélyezhető, ha azt humanitárius okok (például a külföldit menekülésre készítő körülmények, nemzeti érdek vagy nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése) indokolták. A beléptetés engedélyezése ilyen esetben egy meghatározott állam mérlegelésén alapul, ezért Schengeni Végrehajtási Egyezmény értelmében a belépés és a tartózkodás az engedélyt kiadó állam területére korlátozódik.

<sup>545</sup> Lásd az Alkotmány 58. §-át.

<sup>546</sup> Harmadik ország állampolgárának az Idtv. azt a személyt tekinti, „aki nem állampolgára az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményben részes tagállamnak.” [2. § (1) bekezdésének d) pontja]

<sup>547</sup> A közös határokon történő ellenőrzés fokozatos eltörléséről szóló, Schengenenben, 1985. június 14-én létrejött Megállapodás végrehajtásáról szóló, Schengenenben 1990. június 19-én aláírt Egyezmény.

Az idegenrendészeti törvény kedvezményes feltételeket biztosított az iskolai kirándulás keretében, tanulócsoporthoz tartozó iskolai tanulók beutazásához is, amelyek azonban csak olyan harmadik országbeli tanulóknak terjedt ki, akik jogszerűen tartózkodtak valamely EGT tagállam területén. Az Irtv. felsorolta azokat a rendkívüli eseteket, amelyek bekövetkezésekor a volt belügyminiszter<sup>548</sup> akár valamennyi beutazási feltétel teljesítése alól felmentést adhatott.

A beutazás és tartózkodás egyik szükséges feltételként szabta meg az idegenrendészeti törvény az olyan anyagi fedezet meglétét, amely biztosította a külföldiek számára a tartózkodási céljának megfelelő életfenntartási körülményeket, beleértve az egészségügyi ellátást, valamint a származási országba vagy olyan más államba történő visszautazás feltételeit is.

### **2.1.3. A beutazási és tartózkodási engedélyek**

Az Irtv. a beutazási és tartózkodási engedélyek között felsorolta

- a vízumot,
- a tartózkodási engedélyt,
- a letelepedési engedélyt, valamint
- az 1993. évi LXXXVI. törvény szabályai szerint kiadott bevándorlási engedélyt [7. § (2) bekezdése].

Csak tartózkodásra jogosító engedélyként határozta meg az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolást [7. § (4) bekezdése].

#### **a) A vízumok**

A vízumszabályozás körében – összhangban Schengeni Végrehajtási Egyezményben foglaltakkal – a beutazás és a tartózkodás céljától függően kiadható vízumok 4 típusát határozta meg [9. § (1) bekezdése], így:

- a repülőtéren tranzitvízumot („A” típusú vízum),
- az átutazó vízumot („B” típusú vízum),
- a rövid időtartamú beutazó vízumot („C” típusú vízum) – ami hat hónapon belül egyszeri, vagy többszöri beutazásra és megszakítás nélküli tartózkodás esetén legfeljebb kilencven napig, megszakítás esetén az első belépés időpontjától számított hat hónapon belül, valamennyi beutazást figyelembe véve összesen kilencven napig terjedő tartózkodásra jogosít, és
- a tartózkodási vízumot („D” típusú vízum).

Az „A”, a „B” és a „C” típusú vízum a csatlakozást követően nem vált egységes schengeni vízummá, a „D” típusú vízum, amely a hosszabb távú, három hónapot (kilencven napot) meghaladó tartózkodást tett, illetve tesz lehetővé, a csatlakozás után kizárólag nemzeti

---

<sup>548</sup> 2006 nyarán a közigazgatásban ismételtén szervezet-átalakításra került sor, amelynek során a belügyi tárcát megszüntették. A kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 170. § (7) bekezdésének n) pontja ezért a törvényszöveget „idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter” kifejezésre módosította.

vízumként funkcionál. A többszöri belépésre jogosító „A”, „B” és „C” típusú vízumok legfeljebb egy évig érvényesek. A vízum kiadásának megtagadásáról az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint határozatot kell hozni, amely ellen jogorvoslatnak – a „D” típusú vízum kivételével – nincs helye. A „D” típusú vízum érvényességi idején belül – a tartózkodás céljától függően – legfeljebb 1 évig terjedő időszakra, további külön engedély nélküli tartózkodási lehetőséget biztosít(ott).

Az egy éves tartózkodási lehetőség alól az Idtv. két, később három kivételt állapított meg. A szezonális munkavállaló külföldi részére kiadott tartózkodási vízum egy éven belül legfeljebb hat hónapig, a humanitárius okból kibocsátott tartózkodási vízum pedig legfeljebb hat hónapig terjedő tartózkodásra jogosított. A 2006. január 1-től bevezetett speciális tartózkodási vízum, az un. nemzeti vízum akár öt éves tartózkodásra is jogosította birtokosát.

### ***b) A tartózkodási engedélyek***

A idegenrendészeti törvény jelentősen megváltoztatta a tartózkodási engedélyek 1993. évi LXXXVI. törvény szerinti szabályait. Az egy évet meg nem haladó tartózkodásra kiadható ideiglenes tartózkodási engedély, illetve az egy évet meghaladó tartózkodásra kiadható huzamos tartózkodási engedély és az állandó magyarországi tartózkodásra jogosító bevándorlási engedély helyett csak kétféle tartózkodási jogcímet – tartózkodási engedély [13-17. §], letelepedési engedély [18-23. §] – határozott meg.

***b.a) A tartózkodási engedély*** – amelyet az érvényes tartózkodási vízummal Magyarországon tartózkodó külföldi kérelmezhetett a tartózkodási idő meghosszabbítása céljából – főszabály szerint legfeljebb két évre adható ki, és alkalmanként további két évvel meghosszabbítható. A Idtv. a vonatkozó EU-s irányelvvel összhangban szabályozta a felsőfokú tanulmányokat folytató, valamint szakmai továbbképzésben vagy szakmai gyakorlaton részt vevő külföldiek tartózkodásának előírásait, amely szerint a tartózkodási engedély érvényességi ideje az egy évet nem haladhatja meg, és az alkalmanként egy évvel meghosszabbítható. Az idegenrendészeti hatóság a munkavégzés vagy más jövedelemszerző tevékenység céljából kérelmezett tartózkodási engedélyt első alkalommal négy évre adhatta ki, amely az érvényességi idő lejártát követően az általános szabályok szerint alkalmanként további két évvel meghosszabbíthatott.

A családi együttélés biztosítása érdekében szintén a vonatkozó EU-s irányelvben foglaltak alapján az idegenrendészeti törvény szabályozta a tartózkodásra jogosult családtagjának tartózkodási előírásait. Új elem volt, hogy a tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek Magyarországon született gyermeke részére a tartózkodási engedély a jogszabályi feltételek vizsgálata nélkül került kiadásra.

1993. évi LXXXVI. törvény előírásaitól eltérően feltételek hiányában is adható volt tartózkodási engedély a befogadottnak, és azoknak a külföldieknek, akik menekültkénti vagy menedékeskénti elismerésüket kérték. Ezzel – a többi tagállam jogi megoldásához hasonlóan – egységessé vált a különböző jogcímenek az ország területén tartózkodó külföldiek okmányokkal történő ellátása, amely alól csak az elismert menekültek és a menedékesek képeztek kivételt, mert részükre az okmányt a menedékjogi törvény alapján állították illetve állítják ki. Ugyancsak humanitárius tartózkodási engedélyt lehetett kiadni a bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal hathatósan együttműködő külföldieknek.

A tartózkodási kérelmekkel kapcsolatos ügyintézés határideje 8 napról 15 napra változott, mert a hatóságok számára a „8 nap nem elegendő a körültekintő vizsgálat lefolytatására” - olvasható az indokolásban. A későbbi módosítás során az eljárási határidő 30 napra változott. A tartózkodási engedély kiadása vagy meghosszabbítása megtagadásához alapul szolgáló okokat az Idtv. alapvetően a közrend és közbiztonság megóvásához fűződő érdekek figyelembevételével fogalmazta meg szintén az uniós elvárásoknak megfelelően.

**b.b)** A letelepedési engedély a beutazásra és tartózkodásra jogosító engedély olyan sajátos típusa, amely határidő nélküli állandó magyarországi tartózkodásra jogosít(ott). Az Idtv. meghatározta a letelepedési engedély kiadásához szükséges alapvető feltételeket, amelyeket a kérelmezőnek együttesen kellett teljesítenie, kivéve, ha az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter (eredetileg a volt belügyminiszter) valamely feltétel hiányában is kivételes méltányosságból engedélyezte a letelepedést. Az idegenrendészeti törvény a letelepedési kérelem benyújtását megelőző tartózkodási időt 3 évben állapította meg, és megkövetelte azt is, hogy a tartózkodás megszakítás nélküli, jogszerű és életvitelszerű legyen.<sup>549</sup>

Az Idtv. a letelepedés engedélyezésének feltételeként meghatározott három éves megszakítás nélküli, jogszerű és életvitelszerű tartózkodás alól felmentést engedett – a jogszerűen tartózkodó – családtagok, a korábban volt magyar állampolgárok és a magyar állampolgárságú felmenőket igazoló külföldiek esetében. Az érdekházasságok kiszűrése érdekében beépítette azt a garanciális elemet, amelynek értelmében a felmentés megadásához legalább egy éves családi életközösség meglétét kívánja meg. A felmentés megadásának további feltétele, hogy a kérelmező a házasságot a kérelem benyújtását megelőzően legalább 2 éve megkötötte. A szabályozás szintén az uniós követelményekkel áll összhangban.

A letelepedési engedély iránti kérelmet formanyomtatványon, személyesen kell(ett) benyújtani s a letelepedés feltételeinek meglétét a kérelem benyújtásának időpontjában igazolni a kizárólagos hatáskörrel rendelkező, a kérelmező jövőbeni magyarországi lakóhelye szerint illetékes területi idegenrendészeti hatóságnál. Az Idtv. a korábbi szabályozáshoz hasonlóan előírta, hogy a letelepedési engedély ügyében a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Rendőrség szakhatóságként véleményt nyilvánítt.<sup>550</sup>

<sup>549</sup> A külföldi tartózkodása akkor minősült jogszerűnek, ha a Magyarországra történő beutazásától kezdődően érvényes, az arra illetékes idegenrendészeti hatóság által kiadott tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodási vízummal rendelkezett. Megszakítás nélküli tartózkodás pedig azt feltételezi, hogy a külföldi évente kilencven napnál hosszabb időt nem töltött külföldön, illetőleg a tartózkodási engedély iránti kérelmét a törvényben meghatározott várakozási idő után nyújtotta be. A letelepedés engedélyezésének feltétele továbbá a magyarországi lakhatás és megélhetés biztosíthatósága. Alapvető társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy csak az a külföldi kaphasson letelepedési engedélyt, aki magyarországi egzisztenciáját képes megteremteni, létfenntartásáról megfelelően tud gondoskodni. A letelepedési engedély megadásának további feltétele, hogy a külföldivel szemben a törvényben meghatározott kizáró ok ne álljon fenn, tehát a külföldi letelepedése ne járjon a közrend, közbiztonság veszélyeztetésével.

<sup>550</sup> Az Alkotmánybíróság 2/2007. (I. 24.) AB határozatában foglaltak fényében ez az előírás lakonikusan rövidnek tűnt, misztikus homályba burkolódzott, és sértette „a tisztességes eljárás követelményét, a hatékony védelemhez való jogot és a bírói függetlenséget”. Az Idtv., illetőleg a végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet szabályaiból sem tudhattuk meg, konkrétan milyen konkrét vizsgálati cél(oka)t, körülményeket véleményezett a titkosszolgálat szakhatósági állásfoglalása. Az e körbe tartozó, a „nemzetbiztonság védelme” érdekében lefolytatott konkrét eljárás információit – minősítésükből fakadóan – csak a nemzetbiztonsági szolgálat és az idegenrendészeti hatóság (?) arra felhatalmazott munkatársai ismerhették meg teljes körűen, így sem a kérelmező, sem jogi képviselője, sem a bíró (a jogorvoslati eljárás során) nem tudhatta, hogy az állásfoglalás milyen információkon alapult. Erről a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV.



Az idegenrendészeti törvény a nemzetbiztonsághoz, a közbiztonsághoz és a közegészséghez fűződő érdekek szem előtt tartásával taxatív felsorolta a letelepedési engedély kiadását kizáró okokat. A családi egységhez fűződő jog biztosítása érdekében a kizáró rendelkezések közül kivételt engedett a közegészséget veszélyeztető betegségben szenvedő külföldi esetében, ha a letelepedési engedélyt Magyarországon élő magyar állampolgár házastársával vagy magyar állampolgár kiskorú gyermekével történő együttélés céljából kérelmezte. Ezen túlmenően egyrészt lehetőséget biztosított az idegenrendészeti hatóság számára a letelepedési, vagy a 1993. évi LXXXVI. törvény alapján kiadott bevándorlási engedély visszavonására, másrészt a letelepedési, bevándorlási engedély visszavonásának kötelező eseteit is tartalmazta. Az engedély visszavonására a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt, illetőleg a területi idegenrendészeti hatóságot jogosította fel.

*b.c)* Az Idtv. új elemmel, az *ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással* bővítette a tartózkodásra jogosító engedélyek körét. Részletesen meghatározta annak kiadási szabályait, amelyet az érintett szervek hivatalból, egy hónapi, a kijelölt helyen való tartózkodásra kötelezés esetén legfeljebb hat hónapi érvényességgel – meghosszabbítható jelleggel – adtak ki. Az idegenrendészeti hatóság a személyazonosságának és tartózkodása jogcímének igazolása céljából ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással azt a külföldit látta el, aki nem rendelkezett a beutazáshoz és a tartózkodáshoz szükséges engedéllyel, vagy akinek azért nem volt birtokában az érvényes úti okmánya, mert azt büntető vagy szabálysértési eljárás keretében az illetékes hatóság visszatartotta, továbbá azt, akit az idegenrendészeti szerv valamely jogsértő cselekmény miatt kijelölt helyen való tartózkodásra kötelezett. Az Idtv. későbbi módosításával lehetőség volt három hónapig érvényes igazolás kiállítására olyan külföldi esetében, aki tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be, de kérelme elbírálásáig korábbi tartózkodási engedélye lejárt.

#### **2.1.4. Az EGT állampolgár és családtagjai beutazása és tartózkodása**

Az Európai Unió valamennyi tagállama állampolgárának joga van az Alapító Szerződésben megállapított korlátok és könnyítések figyelembevételével a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni. Az uniós állampolgárok alanyi joga, hogy vízum nélkül léphessenek be más tagállam területére. Ez a jog azonban nem illeti meg az EGT állampolgár harmadik országbeli családtagjait, akiket ugyanakkor a tartózkodás tekintetében kedvezmények illetnek meg. A tartózkodás feltételeit, kivéve azt az esetet, amikor a Bizottság rendeletben szabályozta a munkavállalók azon jogát, hogy a foglalkoztatás befejezése után a tagállamok felségterületén maradhatnak, az irányelvek keretei között a tagállamok maguk határozhatják meg.

---

törvény előírásai sem szolgának bővebb felvilágosítással, az 5. § g) pontja pusztán egy általánosan megfogalmazott, „az állami szuverenitás és az alkotmányos rend védelméhez kötődő” hatásköri felhatalmazó rendelkezést tartalmaz. Mintegy zárójelben jegyezzük meg, a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló 172/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet előírásaiból legalább megtudhattuk, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, valamint a Külügyminisztérium adatai „az adott ország menekültügyi joggyakorlatára vonatkozó” olyan információkkal volt kapcsolatos, amelyek a biztonságos harmadik országot jellemző feltételek hiányát vagy fennállását véleményezték. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy egy adott ország biztonságosságára vonatkozó információk könnyebben összegyűjthetők, mint az, hogy egy természetes személy milyen biztonsági kockázatot jelent hazánk számára, de akkor is fontosnak tartjuk e területen is a célhoz kötöttséget jelentő törvényi feltételek megfogalmazását, ami sajnos a hatályos 2007. évi II. törvényből is hiányzik.

Az Idtv. a fentieknek megfelelően önálló előírásokat tartalmazott az EGT polgárainak beutazása és tartózkodása tekintetében [25-30. §]. A tartózkodási jog gyakorlását az e célból kibocsátandó „tartózkodási engedély az EGT állampolgár számára” elnevezésű okmány igazolja, amelynek érvényességi ideje fő szabály szerint öt év, és meghosszabbítható. Családtag esetében a tartózkodási engedély érvényessége annak az EGT állampolgárnak a tartózkodási engedélyéhez igazodik, akinek jogán a családtag a tartózkodási engedélyt kapta.

Az EGT állampolgárával szemben önálló intézkedésként beutazási és tartózkodási tilalom nem volt elrendelhető, és visszairányítás intézkedést sem lehetett alkalmazni. Kiutasítás és őrizetbe vétel is csak az idegenrendészeti törvényben meghatározott korlátozott esetekben volt alkalmazható velük szemben.

### ***2.1.5. A külföldiekre vonatkozó rendészeti intézkedések***

#### ***a) Az idegenrendészeti kiutasítás, illetőleg a beutazási és tartózkodási tilalom***

Az illegális bevándorlás és az illegális munkavállalás elleni harc eszközeinek, továbbá a különleges közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi előírások harmonizálásával kapcsolatos uniós követelményeknek megfelelően az Idtv. meghatározta az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének kötelező és lehetséges eseteit, amelyek a 1993. évi LXXXVI. törvény szabályozásához képest kiegészültek, illetve szigorodtak. Ilyen volt például a kábítószer, kábító vagy pszichotróp anyagot előállító, vagy kereskedelmi célból birtokló külföldivel szemben a beutazási és tartózkodási tilalom kötelező elrendelése, illetve az olyan szándékos bűncselekmény elkövetése miatti kötelező elrendelés, amelyet a magyar törvény legalább egy évi szabadságvesztés büntetéssel fenyeget. A beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének mérlegelésen alapuló eseteit a 32. § (2) bekezdése tartalmazta.

Az Idtv. az idegenrendészeti kiutasítás elrendelésére csak a területi idegenrendészeti hatóságot jogosította fel, azonban beutazási és tartózkodási tilalmat a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Határőrség idegenrendészeti szervei is elrendelhették. Az 1993. évi LXXXVI. törvény előírásaihoz képest új szabály volt, hogy a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének maximális időtartama néhány kivételtől eltekintve öt év volt, amely alkalmanként legfeljebb további öt évvel meg lehetett hosszabbítani. A törvény kizárta a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésével szemben a jogorvoslat lehetőségét, biztosította azonban azt, hogy a külföldi kérhette a tilalom törlését az adatvédelmi törvény<sup>551</sup> szabályai szerint.

#### ***b) A visszairányítás***

A visszairányítást olyan intézkedés (volt), amellyel szemben államigazgatási úton jogorvoslattal nem lehet(ett) élni. Az intézkedés alkalmazása során felmerült jogsérelem orvoslására a határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény alapján lehetett panasszal tenni. Fontos garanciális szabály volt, hogy a visszairányítást csak a végrehajtást korlátozó rendelkezések, azaz az Idtv. 43. §-ában megfogalmazott visszaküldés tilalma elvének

<sup>551</sup> A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény

figyelembe vételével lehetett alkalmazni. A törvéynél fogva vált érvénytelenné a vízum, ha a visszairányításra beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése miatt került sor.

#### ***c) A visszautasítás***

A visszautasítás szintén az Idiv. új eleme. Azért született, hogy a Határőrség a lehető legegyszerűbb és leggyorsabb módon tudjon érvényt szerezni a visszafogadási egyezményekben foglalt rendelkezéseknek. Csak azzal a jogsértő külföldivel szemben volt alkalmazható, aki visszafogadási egyezmény alapján más államnak visszaadható volt, vagy akit a Magyar Köztársaság köteles volt visszavenni. A törvény mindkét esetre harminc napos határidőt állapított meg. A visszautasítás végrehajtását is akadályozta, ha az olyan országba történt volna, amely a külföldi számára nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak. A hatósági intézkedésként meghatározott visszautasítással szemben közigazgatási úton nem volt jogorvoslat lehetőség, nyitva állt azonban a panasztétel joga.

#### ***d) Az idegenrendészeti kiutasítás***

A hatóságnak az érintett külföldit először határidő megjelölésével az ország elhagyására kell(ett) kötelezni, és csak ennek nem teljesítése szolgálhat(ott) alapul az idegenrendészeti kényszerintézkedés alkalmazásához.

A törvény az olyan külföldi kiutasítását, aki életvitelszerűen, határidő nélküli tartózkodási jogosultság birtokában az engedély kiadásától számítva öt év óta Magyarországon tartózkodott, csak a nemzetbiztonságot vagy közbiztonságot súlyosan veszélyeztetése okán tette lehetővé. Ezt a külföldiek huzamosabb időt felölelő integrálódása indokolta. Hasonló rendelkezés vonatkozott a hazánk területén született, vagy kísérő nélküli kiskorúként beutazott, valamint a magyar állampolgárral házassági, illetőleg családi életközösségben élő külföldiekre is.

Új szabály volt, hogy a kiutasítás költségét már nemcsak a külföldi, vagy meghívás esetén a meghívó köteles viselni, hanem az a munkáltató is, aki a jogellenesen tartózkodó külföldit engedély nélkül foglalkoztatta. Az Idiv. az idegenrendészeti kiutasítás időtartamát a Btk. határozott időtartamra elrendelhető kiutasítás mellékbüntetés időtartamával összhangban egy és tíz év között tette lehetővé.

Az idegenrendészet törvény a visszairányítás, a visszautasítás, illetve a kiutasítás elrendelését vagy végrehajtását tilalmazza minden olyan ország esetében, amely a külföldi tekintetében nem minősül biztonságos országnak (vagyis amelyekkel kapcsolatban vélelmezni lehetett a külföldi emberi jogainak megsértését).

#### ***e) Az idegenrendészeti őrizet***

Az idegenrendészeti őrizet elrendelésére alapvetően a közbiztonság megóvása, a kiutasítás végrehajtása és újabb jogsértő cselekmény elkövetésének megelőzése érdekében – legfeljebb öt napra, de összességében maximum 12 hónapig meghosszabbíthatóan – kerülhet(ett) sor.

Elrendelése kötelező (volt), ha a külföldi kiutasítását súlyos, a szervezett bűnözés körébe tartozó bűncselekmény elkövetése indokolta. Az intézkedés elrendelése a területi idegenrendészeti hatóság hatáskörébe került, korábban ugyanis rendőrhatalósági, illetve határőrségi jogkörbe tartozott.

#### ***f) A visszautasítási őrizet***

A visszautasítási őrizet szintén az Idtv. által bevezetett új jogintézmény volt, amelyet a Határőrség olyan külföldivel szemben alkalmazhatott, akinek esetében a visszautasítás intézkedés rövid időn belül végrehajthatónak tűnt. Ha ez a külföldi elfogásától vagy a visszafogadási egyezmény alapján történő átvételétől számított harminc napon belül nem realizálható, a területi idegenrendészeti szerv a külföldivel szemben idegenrendészeti kiutasítást rendelhetett el. Az idegenrendészeti kiutasítás elrendelésével egyidejűleg az idegenrendészeti őrizet elrendelésének is helye lehetett. A visszautasítási őrizetet legfeljebb öt napra rendelhették el, amelyet a bíróság a külföldi kiutazásáig, de legfeljebb az elrendeléstől számított harminc napig meghosszabbíthatott.

#### ***g) A kiutasítást előkészítő őrizet***

A kiutasítást előkészítő őrizet alkalmazására az idegenrendészeti eljárás lefolytatásának érdekében volt és van szükség, mert a tapasztalatok szerint az idegenrendészeti intézkedés alá vont külföldiek jelentős része megpróbálta magát az eljárás alól kivonni azzal is, hogy eltűnt a hatóság látóköréből.<sup>552</sup> Az ország területére illegálisan beutazott vagy illegálisan itt-tartózkodó külföldiek többsége személyazonosítására alkalmas okmánnyal nem rendelkezett, rendelkezik, vagy azt a hatóság elől elrejt. A tisztázatlan személyazonosságú külföldiek fokozott veszélyt jelentettek, jelentenek a közbiztonságra, ezért a törvény kifejezetten csak e személyi körre biztosítja a kiutasítást előkészítő őrizet elrendelésének a lehetőségét. Ha a hatóságnak harminc napon belül sem sikerül a külföldi személyazonosságát, esetleg tartózkodásának jogszerűségét tisztázni, az őrizetet meg kell(ett) szüntetni. A külföldi számára az idegenrendészeti hatóság kötelező tartózkodási helyet jelölhet(ett) ki. Az őrizet valamennyi típusa esetén kizárt volt a fellebbezés. A határozatot bírósági felülvizsgálati kérelemmel lehet(ett) megtámadni, amelynek azonban a végrehajtásra nem volt, nincs halasztó hatálya.

#### ***h) A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése***

A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése elnevezésű jogintézmény alapvető célja annak biztosítása, hogy a külföldi tartózkodását, életvitelét a hatóság folyamatosan

---

<sup>552</sup> „Magyarország továbbra is célország a menekültek számára. 1999-ben 11.412 személy nyújtott be menedékkjog iránti kérelmet, ... az előző évekhez hasonlóan többségük Jugoszláviából érkezett. Az adott időszak alatt a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 313 személynek adta meg a menekült státuszt, és 1776 személy kapott befogadott státuszt a menedékkjogi törvény alapján. *A menedékkjogért folyamodók mintegy fele eltűnt az eljárás alatt.*” – olvashatjuk például az Európai Bizottság 2000. évi, a „Magyarország előrehaladásáról a csatlakozás felé” című (ország)jelentésében. Forrás: <http://www.brdsz.hu/vegyes/orszj2.html>

figyelemmel kísérhesse, emellett az arra rászorulóknak számára meghatározott ideig a létfenntartáshoz – közösségi szálláson történő elhelyezéssel – segítséget nyújtson. Az Idtv. alapvetően megváltoztatta a kijelölt helyen való tartózkodás szabályait. E jogintézménnyel a területi idegenrendészeti hatóság a külföldi személyes szabadságát csak annyiban korlátozhatta, amennyiben meghatározta azt a helyet (közösségi szállás, magánszállás, stb.), ahol a külföldi a határozatban előírt magatartási szabályok megtartása mellett lakni vagy tartózkodni volt köteles. A kijelölt helyen való tartózkodás azzal a jogsértő külföldivel szemben (volt) alkalmazható, akinek az esetén az idegenrendészeti intézkedés lefolytatása végrehajtási akadályba ütközött, vagy akinek a hatóság az őrizetét rendelte el, de a határidő eredménytelenül telt el és az őrizet elrendelésére okot adó körülmény változatlanul fennállt, továbbá aki részére az idegenrendészeti hatóság humanitárius célú tartózkodási engedélyt adott. A közösségi szálláson történő kötelező tartózkodás ideje maximum 18 hónap lehetett, ha azonban az elrendelés alapjául szolgáló körülmény a külföldinek fel nem róható ok miatt továbbra is fennállt, más tartózkodási helyet kellett kijelölni. Ezen túlmenően a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kivételesen, humanitárius okból engedélyezhette a külföldinek – kérelme alapján – a közösségi szálláson való további tartózkodást. A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelésével fellebbezésnek nem volt helye, azonban a bíróságtól a határozat felülvizsgálatát lehetett kérni.

#### ***i) A kitoloncolás***

A kitoloncolást a kiutasításról szóló határozatban, egyéb esetben külön határozattal kell(ett) elrendelni az idegenrendészeti kényszerintézkedések hatósági kíséréssel, a hatóság ellenőrzése mellett történő végrehajtása érdekében. A határozat ellen végrehajtási kifogást lehet(ett) előterjeszteni. A kitoloncolással történő kiutasítás költségeit elsősorban a külföldi, meghívás esetén a meghívó, meghatározott esetben (pl. illegálisan tartózkodó külföldi engedély nélküli foglalkoztatása) más természetes vagy jogi személy, vagy jogi személyiség nélküli szervezet (volt) köteles viselni.

#### ***j) A személykörözés elrendelése***

E jogintézmény is új eleme volt az Idtv.-nek, mert az idegenrendészeti eljárásban nélkülözhetetlen a külföldi tartózkodási helyének ismerete, továbbá közbiztonsági okból is szükséges az ismeretlen helyen tartózkodó külföldi felkutatása. – olvashatjuk a vonatkozó szakaszhoz fűzött indokolásban.

A fentiekon túlmenően az idegenrendészeti törvény a külföldiek ellenőrzését, a külföldi úti okmányának elvételét, visszatartását, továbbá az idegenrendészeti eljárás közös szabályait, a külföldiek úti okmánnyal ellátásának, az adatkezelés, a külföldit szállító közúti, légi, vagy vízi jármű üzemben tartója felelősségi kérdéseit, végül a külföldiek bejelentési kötelezettségeit rendezte. A részletes szabályokat a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX. 26.) Korm.-rendelet tartalmazta.

## 2.2. A menekültügyi szabályok

A korábbi, az előző pontban tárgyalt idegenrendészeti törvényt megelőző 1993-as jogszabály kihirdetésétől 4, a Genfi Egyezmény<sup>553</sup> ratifikálásától számítva pedig közel 8 év telt el a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (Met. vagy menedékjogi törvény) hatálybalépéséig, holott az alkotmányban deklarált emberi jog<sup>554</sup> érvényesítéséhez már az 1997 esztendő megelőző időszakban is szükség lett volna átfogó szabályozásra. Ráadásul menedékjogi törvényt (is) többször módosították, és ezek közül a 2001. évi XXXVIII. törvénnyel történt változtatásról vélekedtek úgy megalkotói, hogy azzal minden Unió jogharmonizációs kötelezettséget megoldottak,<sup>555</sup> holott a menekültügy területén folyamatos fejlődésre lehetett és lehet számítani (az EU migrációs politikájának ismertetésénél érzékeltetett változások és fokozatos megoldások miatt). Ezzel egyébként maguk a jogalkotók is számolhattak, hiszen az általános indokolásban pár bekezdéssel feljebb leszögezték, hogy az Amszterdami Szerződés hatályba lépését<sup>556</sup> követő öt éven belül kellett elfogadni az I. pillérbe átkerült menekültügy terén megalkotandó szabályokat.

Szeretnék emlékeztetni arra is, hogy pár évvel később az európai uniós csatlakozással összefüggő jogszabályi módosításokról szóló törvény<sup>557</sup> a migrációs normákban szintén „... az alapvető közösségi jogi elvek érvényesülését, illetőleg a külső és belső jogrendszeri koherencia megteremtését ...” szolgáló lényeges rendelkezések egész során változtatott, amelyeket az indokolás egyébként a „csatlakozási szerződést kihirdető törvényhez szükségszerűen kapcsolódó, *technikai jellegű*”<sup>558</sup> módosításként aposztrofált. E néhány szemelvény felillantja előttünk a jogalkotást jellemző olykor kaotikus állapotokat: szomorú, ha alapvető jogokat, garanciális szabályokat érintő változtatások technikai korrekciónak minősülnek.

### 2.2.1. Alapvető rendelkezések

A Met. célként jelölte meg, hogy az alkotmányban és a nemzetközi egyezményekben foglalt kötelezettségeknek megfelelően érvényesítse az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmét az olyan külföldiek számára is, akiknek ezt hazájuk vagy más ország nem tudja, tudja garantálni [1. §]. Emiatt a menedékjogi törvény a biztonságos származási országra és a biztonságos harmadik országra vonatkozó feltételeket is meghatározta [2. § d) és e) pontjai].

---

<sup>553</sup> A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

<sup>554</sup> „A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint - ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja - menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” [Alkotmány 65. § (1) bekezdése]

<sup>555</sup> „A törvény megfelel az uniós követelményeknek (acquis communautaire), mivel a tagállamok rendelkezésére álló öt év alatt az uniós szabályozásban tartalmilag nem várható változás, ezért a Met. módosítása már képes a teljes körű jogharmonizáció megteremtésére. A szabályozás teljességéhez a törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletek módosítása is szükséges.” – olvashatjuk az általános indokolásban.

<sup>556</sup> A szerződés 1999. május 1-ején lépett hatályba.

<sup>557</sup> Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény.

<sup>558</sup> Kiemelés a Szerzötől.

A menedékjog tehát jogcím az ország területén való tartózkodásra, s védelem a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen [2. § g) pontja].

A menekült fogalma ötvözte az Alkotmányban és a Genfi Egyezményben alkalmazott fogalmi elemeket: menekültnek minősült az a külföldi, akire nézve faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, avagy politikai meggyőződés miatti üldözés következtében a Genfi Egyezmény kiterjedt [2. § a) pontja]. A menekült közvetlen családtagja a családi együttélés miatt részesült menekültkénti elismerésben az uniós elvárások szerinti családegyesítés elvének megfelelően [3. § (2) bekezdése]. A menekültkénti elismerés feltétele a Magyarország területén való tartózkodás és a kérelem benyújtása [3. § (1) bekezdése].

A menedékes fogalma a Met. hatálybalépésétől több esetben módosult. E kategóriába azok a tömegesen menekülő külföldiek tartoztak, akiket a Kormány vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye azért részesít(ett) ideiglenes menedékben, mert hazájukat fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetőleg az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése, különösen kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód miatt kényszerültek elhagyni [2. § b) pontja és 8. § (1) bekezdése].

A menedékjogi törvény 2001. december 31-edikéig ismerte a befogadott kategóriát is, amelybe azok a külföldiek tartoztak, akik átmenetileg hazájukba azért nem voltak visszaküldhetők, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lettek volna kitéve, feltéve, hogy a menekültügyi hatóság befogadottként elismerte őket. A befogadott külföldiek tehát nem feleltek meg sem a menekültet, sem a menedékest jellemző feltételeknek, mivel az idegenrendészeti szabályok hatálya alá tartoztak. E kategória definíciója ezért átkerült a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvénybe [lásd Idtv. 2. § g) pontját]. Az említett időpontig azonban a menekültügy keretein belül részesült ellátásban.

A Met. meghatározta a kísérő nélküli kiskorú fogalmát is: az a külföldi, aki 18. életévét még nem töltötte be – kivéve, ha a magyar jog szerint ezt megelőzően nagykorúvá vált –, ha jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett az ország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem került [2. § c) pontja]. A vonatkozó uniós szabályozással összhangban tőlük ujjnyomat nem (volt) vehető, a többi eljárással szemben soronkívüliséget élveztek, érdekeik képviselőjére eseti gondnokot kellett kijelölni, stb., vagyis e kategóriát komoly garanciális előírások védték, védik jogaik érvényesülése érdekében a 2002. január 1-jétől újonnan bevezetésre került előírások alkalmazásával.

### ***2.2.2. A menedékjogi védelemben részesülők jogállása***

A Met. II. fejezete szabályozta az elismerését kérő, a menekült, a menedékes (és 2001. december 31-edikéig a befogadott) jogállását. Azok a külföldiek, akik menekültkénti vagy menedékeskénti elismerésüket kérték, illetve akiket menekültként, menedékesként, befogadottként ismertek el, akkor is jogszerűen tartózkodtak, tartózkodnak hazánk területén, ha egyébként a tartózkodás feltételeinek nem feleltek, nem felelnek meg. A tartózkodás joga csak a Met.-ben meghatározott okból vonható vissza.

### **a) A menekültek jogállása**

Néhány kivételtől eltekintve a menekülteket ugyanazok a jogok illetik, és ugyanazok a kötelezettségek terhelik, mint a magyar állampolgárokat. A törvény erejénél fogva ki volt zárva a menekült a választójog alanyai közül, nem terjedt ki rá a hadkötelezettség, valamint nem tölthet(ett) be olyan munkakört sem, amelyben csak magyar állampolgárt lehet foglalkoztatni. A menekültnek személyazonosító igazolvány jár(t). 2001. december 31-edikéig alanyi jogon részesülhetett ingyenes magyar nyelvoktatásban, egyébként joga volt a törvényekben és kormányrendeletben<sup>559</sup> meghatározott ellátásokra is. A menekült kötelezettségei nem voltak nevesítve. A Genfi Egyezmény szerint azonban a menekültnek kötelezettségei vannak azzal az országgal szemben, ahol tartózkodik, különösképpen, hogy az ország törvényeinek és szabályainak, valamint a közrend fenntartása érdekében hozott intézkedéseknek magát alávesse.

### **b) A menedékeskénti elismerést kérők jogállása**

Az e kategóriába tartozók magyarországi tartózkodásra és ellátásra jogosító okmányra, továbbá a törvényekben és kormányrendeletben foglalt feltételek szerint szállásra és ellátásra tarthattak igényt. Kötelesek voltak viszont

- a hatósággal együttműködni;
- az egészségügyi hatóság elrendelésére magukat alávetni egészségügyi szűrésnek, gyógykezelésnek, jogszabályban kötelezően előírt, valamint a megbetegedési veszély esetén elrendelt hiányzó védőoltások pótlására;
- az eljárás tartama alatt a befogadó állomáson, illetőleg a menekültügyi hatóság által kijelölt más szálláshelyen életvitelszerűen tartózkodni.

A befogadó állomáson való foglalkoztatás kivételével munkát nem vállalhattak.

### **c) A menedékes jogállása**

A menedékesek szintén jogosultak voltak hivatalos okmányra, külön engedély nélkül munkavállalásra, valamint törvényekben és kormányrendeletben foglalt feltételek szerinti szállásra és ellátásra. Kötelesek voltak bejelenteni

- szálláshelyüket a menekültügyi hatóságnak;
- a vagyoni helyzetükben, illetőleg jövedelmi viszonyaiban bekövetkezett, az ellátásra való jogosultság szempontjából meghatározó változásokat a szálláshelyük szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjének.

---

<sup>559</sup> A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet.



#### ***d) A befogadottak jogállása***

A Met.-et módosító 2001. évi XXXVIII. törvény hatályon kívül helyezte mindazokat a rendelkezéseket, amelyek nem a menedékjogi, hanem az idegenrendészeti törvény tárgykörébe tartoznak, ilyen volt például a befogadottakra vonatkozó előírás. A befogadottként elismert külföldieket megillető jogokat és kötelezettségeket a befogadotti jogállás menedékjogi törvényből történő kiemelése nem érintette, de 2001. december 31-edikét követően ők már csak az idegenrendészeti jogszabályokban megállapított okmányt kaphattak. – tudhatjuk meg a törvény indokolásából.

A Met. V. fejezete az ellátások, támogatások, és költségek viselésének rendjét szabályozta. Itt rendelkezett a menekülteket és menedékeseket, valamint a kérelmezőket megillető alapvető ellátási, támogatási – személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások, pénzbeli ellátások, pénzbeli támogatások csoportjaiba tartozó – formákról, s lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzat az ehhez szükséges források megléte esetén önként vállalt feladatként további ellátásokat és támogatásokat nyújtson.

#### ***2.2.3. A menekültügyi eljárás rendje***

##### ***a) Általános szabályok***

A menekültügyi eljárás kérelemre indul(t), amelynek előterjesztésére semmiféle formakényszer nem volt, történhetett szóban vagy írásban – a kérelmező anyanyelvén vagy azon a nyelven, melyet megért – a határátlépést követően vagy az ország területén való tartózkodás során bármikor, de a repülőtéren nyilatkozatot tevő külföldinek azt azonnal elő kell(ett) terjesztenie. A kérelemben meg kell(ett) jelölni a menekülésre okot szolgáló tényeket és körülményeket. Az előterjesztésével egyidejűleg a menekültügyi hatóság tisztviselője köteles (volt) tájékoztatni a kérelmezőt eljárási jogairól és kötelezettségeiről, valamint a kötelezettség megszegésének jogkövetkezményeiről. A tájékoztatás tudomásulvételét a kérelem benyújtásáról készült jegyzőkönyvben rögzíteni kell.

Az érdemi határozatot – a rövidített eljárás kivételével – a kérelem benyújtásától számított 60 napon belül kell(ett) meghozni, amelyet a menekültügyi hatóság vezetője további 30 nappal meghosszabbíthatott.

A menekültügyi hatóság a kérelem elutasításáról, illetőleg a menekültkénti vagy menedékeskénti elismerés visszavonásáról rendelkező határozatában állapította meg, fennáll-e az Idtv. 43. § (1) bekezdése szerinti visszaküldési tilalom az érintett vonatkozásában. Tehát a menekültügyi hatóság nem döntött a kérelmező kiutasításáról, azonban minden esetben vizsgálta, hogy az ténylegesen végrehajtható-e, hiszen a kiutasítás nem történhet(ett) olyan országba, amelyik az érintett vonatkozásában nem minősült biztonságos (származási vagy harmadik) országnak. A menekültügyi hatóság a kérelem elutasításáról, illetőleg a menekültkénti vagy menedékeskénti elismerés visszavonásáról rendelkező jogerős határozat alapján kezdeményezhette a külföldi kiutasítására irányuló eljárás lefolytatását. A határozat ellen közigazgatási úton fellebbezésnek nem volt helye, de a kérelmező a közléstől számított 15 napon belül kérhette annak bírósági felülvizsgálatát, amelyről a kizárólagos illetékességgel

eljáró Fővárosi Bíróság – a keresetlevél beérkezésétől számított 30 napon – belül, további jogorvoslati lehetőséget a Met. alapján kizárva dönt(ött).

A menedékjogi törvény a Genfi Egyezményben foglaltaknak megfelelően széleskörű jogosítványokat biztosít(ott) az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának a menekültügyi – akár az általános szabályok szerinti, akár rövidített – eljárás bármely szakaszában való részvételre.

A Nemzetbiztonsági Hivatal – az idegenrendészeti procedúrához hasonlóan – a menekültügyi eljárásban is szakhatósági feladatokat lát(ott) el. E helyütt nem ismételjük meg, csak újfent felhívjuk a figyelmet, hogy a migráció e területén is e titkosszolgálat a törvényekben pontosan körül nem határolt feladatkörrel rendelkezett, illetve rendelkezik napjainkban is.

### ***b) A repülőtéren irányadó szabályok***

Ha a külföldi repülőgépen lépett az ország területére, és menekültkénti elismerése iránti kérelmet kíván előterjeszteni, az idegenrendészeti hatóság köteles (volt) – beléptetése előtt – azonnal értesíteni a menekültügyi hatóságot. Ilyenkor a menekültügyi hatóság a rövidített eljárásra vonatkozó szabályok szerint jár(t) el, a határozatot a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül, vagyis soron kívül kell(ett) meghozni.

### ***c) A rövidített eljárás***

A Met. új elemként vezette be ezt az intézményt, azokra az esetekre, ha a kérelem nyilvánvalóan alaptalannak bizonyul. Nyilvánvalóan alaptalannak kell(ett) tekinteni a kérelmet, ha

- a kérelmező nem valószínűsítette nyilvánvalóan származási országában való üldöztetését vagy az attól való megalapozott félelmét;
- a kérelem a hatóság szándékos megtévesztésén vagy a menekültügyi eljárással való visszaélésen alapszik;
- a kérelmező tekintetében van olyan biztonságos harmadik ország, amely visszafogadására köteles.

A Met. részletezte azokat a körülményeket, amelyek az említett okok alapjául szolgálhattak, ilyen volt például, ha a kérelmező a menedékkérés okát illetően a nyilatkozatot megtagadta, vagy nyilatkozata összefüggéstelen, ellentmondásos volt, illetve személyes adataira, állampolgárságra, származási országára, továbbá a beutazás körülményeire vonatkozóan szándékosan hamis adatot közölt, vagy személyazonosságának megállapítására alkalmas okmányát a hatóság elől elrejtette. Ha a személyazonosság megállapításához szükséges adatok megfeleltek a valóságnak, az érintett az adatok megállapításához szükséges eljárást elősegítette, és vele szemben nem voltak megállapíthatóak az említett okok alapjául szolgáló körülmények, a kérelmet nem lehetett nyilvánvalóan megalapozatlannak tekinteni. A rövidített eljárásban a repülőtéren lefolytatott rövidített eljárás kivételével a határozatot a kérelem előterjesztésétől számított tizenöt napon belül kellett meghozni.

A fentiekén túlmenően a Met. a menekültügy szervezeti rendszerének és irányításának fő kérdéseit, valamint az adatkezelés és adatszolgáltatás rendjét szabályozta. A részletes

előírásokat a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló 172/2001. (IX. 26.) Korm.rendelet, a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló 25/1998. (II. 18.) Korm.rendeletben, továbbá a menekültügy szervezeti rendszeréről, valamint a befogadó állomás feladatairól szóló 24/2001. (XI. 21.) BM rendeletben találhattuk.

### 2.3. A migrációs szervezeti rendszerről

A migrációs igazgatási apparátus elmúlt években történt átalakulásait a már tárgyalt idegenrendészeti és menedékjogi törvényből, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Korm.rendeletből,<sup>560</sup> illetőleg azok módosításaiból követhetjük nyomon. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal [a továbbiakban: BÁH vagy Hivatal] 2000. január 1-je óta létezik, amely egyebek mellett a belügyminiszter irányítása alatt az egész országra kiterjedő illetékességgel átvette a Belügyminisztérium kijelölt szervének hatáskörébe utalt idegenrendészeti, bevándorlási, valamint a – a jogelőd – Menekültügyi és Migrációs Hivatal, illetőleg a központi menekültügyi szerv hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat [Korm.r. 5. §].<sup>561</sup> A migrációval foglalkozó szervezetrendszer azonban területi és helyi szinten továbbra is széttagolt maradt.

Az Idtv. megszületését követően a 173/2001. (IX. 26.) Korm.rendelet módosította a BÁH létrehozásáról szóló Kormányrendeletet, amely mellékletében meghatározottak szerint 7 új regionális igazgatóságot (Budapest, Debrecen, Szeged, Miskolc, Pécs, Székesfehérvár, és Győr székellyel) és 14 ügyfélszolgálati irodát<sup>562</sup> szerveztek.<sup>563</sup> 2002. januárjában került sor a központi idegenrendészeti nyilvántartó rendszer felállítására is. A (BM) BÁH regionális központjainak hatáskörébe utalta mindazon idegenrendészeti feladatok ellátását, amelyek az akkori szabályozás szerint a megyei rendőr-főkapitányságok hatáskörébe voltak, illetve azokat a Határőrség kompetenciájába tartozott idegenrendészeti teendőket is, amelyek közvetlenül nem függték össze az államhatáron megjelenő jogellenes cselekményekkel. Ezzel EU-konform módon minden olyan hatósági feladat átkerült a „civil” igazgatási szférába,

<sup>560</sup> A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelettel hozták létre.

<sup>561</sup> „Az új Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (180-200 fős állomány) felelősségi körébe tartozik a menekült ügyek első fokú elbírálása, a menekültek elhelyezési kérdéseinek intézése, állampolgársági ügyek, valamint az idegenrendészeti ügyek másodfokú elbírálása. A hivatal 2000-ben 5 millió eurós saját költségvetésből gazdálkodik. A hivatal felállítása javította az érintett szervek közti koordinációt. A Menekültügyi és Migrációs Hivatal, amely a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal része, továbbra is komoly munkaerő és költségvetési gondokkal küzd. Ez hosszadalmas és időnként nem megfelelő jogi eljárásokhoz vezetett, valamint 1999-ben jelentős lemaradáshoz a menekültkérelmek elbírálása terén, mely 2000-ben csökkenni kezdett (az 1999. júliusi 4000-ról 2000 májusára 2000-re) további kiegészítő munkaerő felvételét követően.” – szerezhetünk tudomást az Európai Bizottság 2000. évi, „Magyarország előrehaladásáról a csatlakozás felé” című (ország)jelentéséből. Forrás: <http://www.brdsz.hu/vegyes/orszj2.html>

<sup>562</sup> „A BÁH 7 új regionális igazgatósága ... és 14 ügyfélszolgálati irodája országosan mintegy 100.000 kérelemmel foglalkozik évente. Ezen kívül további 20.000 függő ügyet vettek át a rendőrségtől, valamint a közigazgatási hivataloktól.” – állapítja meg az Európai Bizottság 2002. évi országjelentése. Forrás: <http://www.bkik.hu/euinfo/orszagjelent/evesjelentes02.htm>

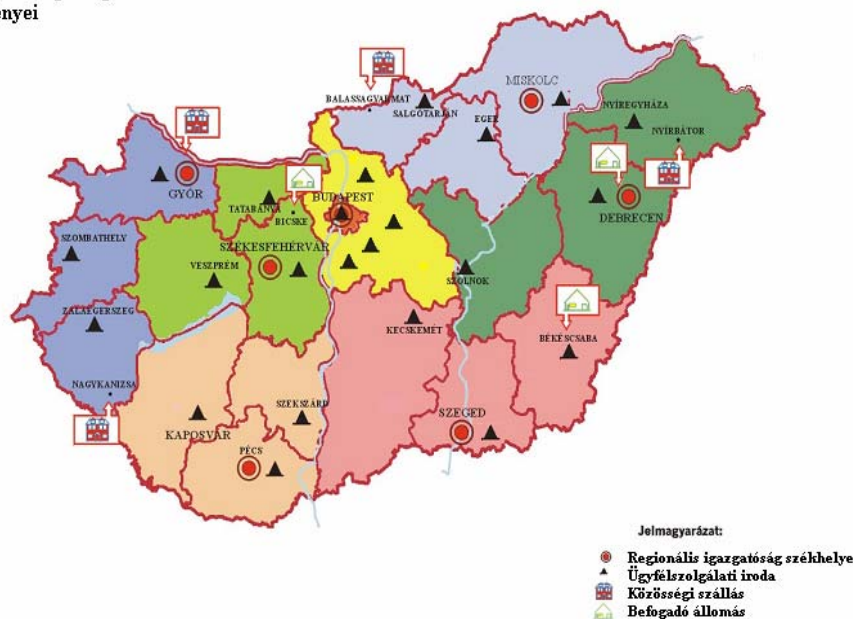
<sup>563</sup> A régiók területén az ügyfélszolgálati kirendeltségek működtetésével elkerülhető a külföldiek nagyobb távolságú kényszerű utazása, megelőzhető az ügyfelek régióközpontokba történő koncentrálódása és tömeges sorban állása. Az ügyfélfogadással foglalkozók és a hatósági döntéshozók ily módon történő fizikai elkülönítése, az ügyintézési folyamatok szétválasztása – amely jellemzi az EU-tagállamok többségének a gyakorlatát – a korrupció megelőzését is hatékonyan szolgálhatja. – olvashatjuk az Idtv. indokolásában

amelyek nem tartoztak a rendészet kompetenciájába. Egyúttal megszűnt a közigazgatási hivatalok idegenrendészeti hatásköre is, mert a tapasztalatok szerint a speciális ügyféli kör (vagyis a külföldiek) ellenőrzése, a velük szemben alkalmazható személyes szabadságot korlátozó intézkedések, s mind emiatt a rendvédelmi szervekkel megkívánt szoros együttműködés a közigazgatás általános követelményeitől eltérő olyan szakértelmet igényel, amelyeknek a közigazgatási hivatalok nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán tudtak volna megfelelni – olvashatjuk az Idtv. indoklásában. E módosítás által 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.

Mint említettük, 2006 nyarán a közigazgatásban ismételen szervezet-átalakításra került sor, amelynek során a belügyi tárcát megszüntették. Az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz kerültek.<sup>564</sup> Ennek megfelelően az Igazságügyi Hivatalról szóló 303/2006. (XII. 23.) Korm.rendelet a BÁH megnevezését „Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal” elnevezésről „Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal” megnevezésre változtatta [25. § (2) bekezdésének e) pontja].

Az alábbi ábrából<sup>565</sup> azonnal szembetűnik, hogy 2002 óta az ügyfélszolgálati irodák száma jelentősen megnőtt.

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal  
intézményei



A fentiekben túl a Met. menekültügy állami intézményei közül befogadó állomásra vonatkozó alapvető kérdéseket is szabályozta. Ezek feladata a befogadottak számára megfelelő szállást és ellátást nyújtani, biztosítani a hatósági eljárás lefolytatásához szükséges rendezett körülményeket, megadni a társadalmi beilleszkedéséhez legszükségesebb támogatást, tájékoztatni őket a közérdekű tudnivalókról, valamint kötelezettségeikről, jogaikról és jogaik érvényesítésének módjáról, és elősegíteni foglalkoztatásukat. Az állami

<sup>564</sup> Lásd a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény 2. § ab) pontját.

<sup>565</sup> „Statisztikák 2002. és 2006. június”, című, statisztikák\_HUN\_26.xls megjelölésű fájl

szálláshelyek mellett a pályázati úton kiválasztott társadalmi, karitatív szervezetekkel, intézményekkel szerződés útján történhet a szállás és ellátás biztosítása.

A Met. szervezeti vonatkozású előírása az is, hogy meghatározza azoknak a szervezeteknek a feladatait, amelyek közreműködése nélkülözhetetlen a menekültügyi eljárás lefolytatásához. Ezek között társadalmi szervezetek, egyházak, természetes személyek, települési önkormányzatok és egyéb hatósági jogkörrel rendelkező hivatalos szervezetek (idegenrendészeti hatóságok, a rendőrség és a határőrség idegenrendészeti szervei) és a nemzetbiztonsági szolgálat is megtalálhatóak.

## 2.4. Részösszegezés

*Migrációs stratégia, valamint határozott migrációs-politikai koncepció hiányában is elmondható, hogy az elmúlt tíz évben az idegenrendészet és menekültügy területét szabályozó törvényeink és egyéb jogszabályaink nagyrészt összhangba kerültek a közösségi jogi vívmányokkal, s nagyjából követték az egyre szaporodó uniós normák előírásait. A bevándorlók és a menedékjogi törvény hatálya alá tartozók státusza, ellátása, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi eljárási rendek megfelelnek az alapvető uniós jogi elveknek, bár néhol egy kissé bürokratikussá váltak. A jogharmonizációs kötelezettségeink teljesítése több esetben késedelmet szenvedett,<sup>566</sup> holott a szükséges intézményi háttér rendelkezésre áll, bár a „közigazgatási reformnak”<sup>567</sup> nevezett gyakori átszervezések vélhetően jelentősen befolyásolják annak hatékony működését. Mindezek ellenére hazánk megteremtette annak alapjait, hogy – az 1999-es tamperei csúcson elhatározott – közös európai menekültügyi rendszer részesévé váljék. A teljes integrálódáshoz azonban (amint azt érzékeltettük) több jogágot érintő számos norma meghozatalára vagy módosítására lesz szükség. Mint láttuk, az elmúlt időszakban a migrációval kapcsolatos ügyek kezelésének felelőssévé a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal egységes (az idegenrendészeti, a menekültügyi, illetőleg az állampolgársági feladatokat egyaránt ellátó) szervezete vált, ami szintén megfelel az Unió elvárásainak.*

---

<sup>566</sup> Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény általános indokolását.

<sup>567</sup> A közigazgatás reformja alatt annak haladó szellemű javítását, megújítását értjük. Az elmúlt 10-12 év szervezeti változtatásait a vonatkozó Kormányrendeletekben és –határozatokban foglaltak alapján aligha lehet reformnak nevezni.

Intézetünk tavaly folytatott egyik kutatásának néhány megállapítása is rámutatott arra, hogy a közigazgatás valódi megújításához – amelyet egyébként kizárólag egy átfogó államreform keretében tartott megvalósíthatónak – bátrabb, határozottabb kormányzati szintű problémakezelés, és a bölcs kompromisszumok szükségesegek. A jelentés szerint a „jelentős államreformhoz a politikai akaraton kívül társadalmi támogatottság és az érintett szakmák elhatározása szükséges. A politikai konszenzus hiánya nem csak az alkotmányozási folyamatot és a kétharmados törvények módosítását teszi lehetetlenné, hanem a szervezeti modernizációnak is gátjává válhat, ... e nélkül reális célkitűzés csak a jelenlegi szervezet működőképességének megőrzése és a gazdálkodás hiányosságai által parancsolt takarékoskodás marad.” [Finszter Géza (szerk): Közbiztonsági stratégia és kriminálpolitika. Az OKRI 1993-as koncepciójának utóélete. Kézirat, OKRI 2006.]

### **3. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA NAPJAINKBAN - A 2007. ÉVI TÖRVÉNYEK**

#### **3.1. A beutazás és a tartózkodás új szabályai**

Az uniós migrációs normák magyar jogrendszerbe történő átültetése nem mindig a kívánatos ütemben haladt, a jogszabályok eddigi módosításai néhol a kérelmezőkre kedvezőtlen, bürokratikus rendelkezéseket eredményeztek, s a további jogharmonizáció is igen nehezen lehetett volna megvalósítható a hatályos jogszabályi keretek között – olvasható a 2007. évi II. törvény indokolásának általános részében. Ezen túlmenően a hazai joganyag felülvizsgálatát, és új törvények megalkotását a közösségi kötelezettségeknek való megfelelés mellett a jogalkalmazási tapasztalatok is sürgették. Ez konkrétan annak a közösségi célkitűzésnek a megvalósítása, hogy a tagállamokban az idegenrendészeti és a menedékjogi eljárások gyakorlata összhangba kerüljön, a nemzeti normák alapvető elemei és garanciális előírásai se mutassanak lényeges eltérést egymástól.

Az eddig 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. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (új Idtv.) és azok végrehajtási rendeletei váltották fel.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (új Met.) kiskorúak számára – a magyar állampolgárokkal azonos feltételekkel – biztosítandó, a közoktatási törvényben meghatározott nevelési formák és ellátások igénybe vételére vonatkozó előírásai 2007. július 2-től, egyéb rendelkezései pedig 2008. január 1-jétől hatályosak.

Hazánk számára a teljes jogú schengeni tagság elérése mindig is kiemelt célként szerepelt, amelynek elengedhetetlen eleme a Schengeni Információs Rendszer<sup>568</sup> alkalmazásának lehetővé tétele. Ennek feltételeit teremti meg a Schengeni Végrehajtási Egyezmény<sup>569</sup> keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló 2007. évi CV. törvény.

##### ***3.1.1. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazása és tartózkodása***

A Unió, illetőleg a harmadik ország állampolgárainak jogállása közötti különbségek miatt az Idtv. keretei közötti szabályozás nem volt fenntartható, mert az nem differenciált kellő mértékben, ezáltal nem tett eleget az uniós állampolgárokra vonatkozó speciális közösségi jogi követelményeknek, mivel

- a két személyi kör jogai és kötelezettségei státuszuk miatt különbözőek;
- a beutazási és tartózkodási feltételei jelentősen eltérnek egymástól, továbbá

---

<sup>568</sup> Schengeni Információs Rendszer (SIS): a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról Schengenen 1990. június 19-én aláírt egyezmény (a továbbiakban: Schengeni Végrehajtási Egyezmény) IV. címe szerinti információs rendszer. [2007. évi CV. törvény 2. § a) pontja]

<sup>569</sup> A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról Schengenen 1990. június 19-én aláírt egyezmény.

- okmányaik, bejelentési kötelezettségeik különbözőek.<sup>570</sup>

Az unió állampolgárainak és családtagjaiknak „egy másik tagállamban való tartózkodás alapvető és személyes jogát közvetlenül a Szerződés<sup>571</sup> ruházza az uniós polgárokra, az nem függ adminisztratív eljárások teljesítésétől.”<sup>572</sup> Ebből következik a szintén a 2004/38/EK irányelv preambuluma szerinti szabályozási alapelv, hogy a tagállamoknak e privilegizált személyi kör részére az úti okmány kötelező követelményén kívül minden „egyéb feltétel vagy formai követelmény”, továbbá a nemzeti határellenőrzésre alkalmazandó rendelkezések, illetve az álláskeresőkre vonatkozó kedvezőbb bánásmód sérelme nélkül három hónapnál nem hosszabb időtartamra tartózkodási jogot kell biztosítani.<sup>573</sup> Ezen előírással szemben az Idtv. szerint az ország területén tartózkodásra a maga a tartózkodási engedély jogosított.

A 2007. évi I. törvény biztosítja, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlása elől elháruljanak, illetve jelentős mértékben csökkenjenek az adminisztratív akadályok.

### **a) A tartózkodás szabályairól**

A 2007. évi I. törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás joga megilleti az EGT tagállamai és Svájc állampolgárait (EGT-állampolgárok) az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó harmadik országbeli családtagjaikat, valamint a magyar állampolgárok családtagjait. A törvény a 2004/38/EK irányelvvel összhangban a magyarországi tartózkodás feltételeit annak időtartama szerint határozza meg.

Az EGT-állampolgár érvényes útlevél vagy érvényes személyazonosító igazolvány, az őt, illetve a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag érvényes úti okmány és – amennyiben utazásához szükséges – érvényes vízum birtokában *jogosult* beutazni, s külön feltételek nélkül három hónapot meg nem haladó időtartamig tartózkodni hazánk területén. Ha a családtagok valamelyike olyan harmadik országból érkezik, amelynek állampolgárai csak vízum birtokában utazhatnak be, akkor a vízumot az eljáró hatóságnak a lehető legrövidebb idő alatt, térítésmentesen kell kiállítania.

Az EGT állampolgár három hónapot meghaladó tartózkodásra akkor jogosult, ha tartózkodási célja:

- keresőtevékenység,
- tanulmányok folytatása, illetőleg
- amennyiben önmaga és családtagjai számára a tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással rendelkezik és tartózkodásuk nem jelent indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére.<sup>574</sup>

<sup>570</sup> Olvashatjuk a 2007. évi I. törvény indokolásában.

<sup>571</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés.

<sup>572</sup> Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelve (2004. április 29) preambuluma (11) bekezdése.

<sup>573</sup> i. m. (7) és (9) bekezdés.

<sup>574</sup> „(10) A tartózkodási jogokkal élő személyek azonban nem jelenthetnek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet a tartózkodás egy kezdeti időszakában.

Ennél fogva az uniós polgárok és családtagjaik három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jogát feltételekhez kell kötni.” i. m. (10) bekezdés.

Az EGT-állampolgártól csak tartózkodásának bejelentése követelhető meg, amelynek a jogszabályban meghatározott okiratok bemutatásával, illetve csatolásával tehet eleget. Ha a feltételek fennállását igazolja, az eljáró hatóság azonnal kiállítja a tartózkodás bejelentéséről szóló regisztrációs igazolást. Tehát a három hónapnál hosszabb ideig tartózkodók számára a bejelentkezés kötelező, az eljáró hatóság a 2004/38/EK irányelvnek megfelelően regisztrációs igazolást, s nem tartózkodási engedélyt állít ki.<sup>575</sup>

A három hónapot meghaladó tartózkodáshoz az uniós állampolgár, illetőleg a magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai esetében nem elegendő a regisztráció, legkésőbb a beutazástól számított kilencvenharmadik napon kérelmezniük kell a tartózkodási kártya kiadását. A kérelem benyújtásakor be kell mutatniuk, illetve csatolniuk kell azon okiratokat, amelyek igazolják a családi kapcsolatok fennállását, illetve azt, hogy jogosultak a három hónapot meghaladó idejű tartózkodásra. Az eljáró hatóság a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül hoz érdemi döntést, ennek meghozataláig a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagok tartózkodási jogát a hatóság által kiadott igazolás tanúsítja.

A törvény szintén a 2004/38/EK irányelvnek megfelelően biztosítja az állandó tartózkodás jogát valamennyi uniós állampolgár és családtag számára, ha öt évig megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak.<sup>576</sup> Az állandó tartózkodási jogot igazoló okmány kiadása iránti eljárás kérelemre indul. Az érdemi döntést a regionális igazgatóságoknak a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül kell meghozniuk. Az eljáró hatóság a kérelem benyújtásáról a benyújtással egyidejűleg igazolást ad ki, amely az állandó tartózkodási kártya kiállításáig tanúsítja a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodási jogát.

Az uniós állampolgár részére a törvény hatálybalépését megelőzően kiadott tartózkodási vízum, tartózkodási engedély vagy EGT tartózkodási engedély érvényességi idejének lejártáig jogosít tartózkodásra, annak birtokában megilletik a regisztrációs igazolással rendelkezők jogai. A törvény hatálybalépése előtt kiadott engedéllyel rendelkező uniós állampolgárnak tehát nem szükséges a tartózkodási okmányát kicserélnie, de kérelmére a regionális igazgatóság regisztrációs igazolással látja el. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag részére a törvény hatálybalépését megelőzően kiadott tartózkodási

---

<sup>575</sup> „(12) Három hónapnál hosszabb tartózkodási idő esetén a tagállamok számára biztosítani kell a lehetőséget, hogy megkövetelhessék az uniós polgároktól a tartózkodási hely szerinti illetékes hatóságoknál történő bejelentkezést, amelyet egy ilyen tartalommal kiállított bejelentkezésről szóló igazolás tanúsít.

(13) A tartózkodási kártyára vonatkozó követelményt az uniós polgárok azon családtagjaira kell korlátozni, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, három hónapnál hosszabb tartózkodási idő esetén.

(14) Az illetékes hatóságok által a bejelentkezésről szóló igazolás vagy a tartózkodási kártya kiállításához megkövetelt tanúsító iratokat átfogóan meg kell határozni, az eltérő igazgatási gyakorlatok és az olyan értelmezések elkerülése érdekében, amelyek indokolatlanul akadályozzák a tartózkodási jog uniós polgárok és családtagjaik általi gyakorlását.” – rögzíti a 2004/38/EK irányelv preambuluma.

<sup>576</sup> „(17) A huzamos tartózkodás joga azon uniós polgároknak, akik a hosszú távú letelepedés mellett döntöttek a fogadó tagállamban, az uniós polgárság érzését erősíti, emellett az Unió egyik alapvető célja, a társadalmi kohézió előmozdításának kulcseleme. A huzamos tartózkodás jogát ezért valamennyi uniós polgár és családtagjaik számára biztosítani kell, ha öt évig folyamatosan a fogadó tagállamban tartózkodnak az ezen irányelvben meghatározott feltételeknek megfelelően, és ha nem álltak kiutasítási intézkedés hatálya alatt.

(18) Annak érdekében, hogy az azon fogadó tagállam társadalmába való integrálódás valódi eszköze legyen, amely tagállamban az uniós polgár tartózkodik, a huzamos tartózkodás jogát annak elnyerését követően nem lehet feltételhez kötni.” i. m. (17) és (18) bekezdése.



vízum, tartózkodási engedély, bevándorlási és letelepedési engedély az érvényességi idejének lejártáig jogosít tartózkodásra. Az EGT állampolgárhoz hasonlóan az okmány kérelemre tartózkodási kártyára cserélhető. Ha a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező uniós állampolgár vagy harmadik országbeli családtagja kéri, a regionális igazgatóság részére – a feltételek vizsgálata nélkül – állandó tartózkodási kártyát állít ki.

### ***b) A szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó intézkedések***

A közösségi normákkal összhangban a törvény lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának korlátozására, de azt kizárólag közrendi, köz- és nemzetbiztonsági, valamint közegészségügyi okból engedi meg. E korlátozó intézkedések kizárólag az érintett személyes magatartásán alapulhatnak, nem szolgálhatnak gazdasági célokat. Az Európai Bíróság által kialakított gyakorlat irányelvben<sup>577</sup> történt megfogalmazásának megfelelően a magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető érdekére; az általános, megelőzési célú okok nem fogadhatóak el – szögezi le a jogalkotó az indokolás általános részében. A nemzetközi jog alapján meghatározott korábbi szabályozásnak megfelelően a 2007. évi I. törvény is tartalmazza, a visszaküldés tilalmának elvét, vagyis azt, hogy tilos a jogszabály hatálya alá tartozó személyek visszairányítása, illetve kiutasítása olyan országba, illetve olyan ország határterületére, ahol az érintett az emberi jogait sértő cselekményeknek lenne kitéve.

A tartózkodási jog korlátozásának eszközei a visszairányítás, a kiutasítás, a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása.

#### ***b.a) A beléptetés megtagadása, valamint a visszairányítás***

A beléptetés megtagadására, valamint a visszairányítás elrendelésére az államhatáron kerülhet sor. A törvény hatálya alá tartozó személyek beléptetését meg kell tagadni, ha nem rendelkeznek a 3. §-ban meghatározott követelményekkel vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt állnak. A beléptetés megtagadása esetén a határforgalmat ellenőrző hatóság határozatban azonnal elrendeli a visszairányítást, amely kötelezést jelent a határterület – főszabályként azonnali – elhagyására. A döntés elleni fellebbezést a törvény kizárja, a határozat bírósági felülvizsgálata azonban kérhető. A visszairányítás lehetséges célországait a törvény sorrendben határozza meg: annak az országnak a területére, 1. ahonnan érkezett, 2. amely visszafogadni köteles, 3. ahol szokásos tartózkodási helye van, 4. ahova beutazhat [36. § (2) bekezdése]. A visszairányított kérelmezheti, hogy hetvenkét órán belül igazolhassa a beutazáshoz való jogának fennállását. A jogalkotó szerint ez az időtartam elegendő arra, hogy az érintett a szükséges dokumentumokat beszeresse, vagy azokat hozzá eljuttassák.

A visszairányítás azonnali végrehajtása esetén a visszairányított köteles a visszairányítás célországába vissza- vagy odainduló járművön tartózkodni vagy arra átszállni. Ha a visszairányított visszautaztatása haladéktalanul nem hajtható végre, az érintett a végrehajtásig, de legfeljebb hetvenkét óráig köteles az eljáró hatóság által kijelölt helyen (határátkelő-

<sup>577</sup> Lásd a 2004/38/EK irányelv preambuluma (22) bekezdését és a 27. cikkét.

helyen, repülőtér tranzitvárójában) tartózkodni. A kötelező tartózkodási helyet a visszairányított személy visszautazás céljából bármikor elhagyhatja.

Ha a visszairányítás az elrendelésétől számított hetvenkét órán belül nem hajtható végre, a visszairányított személyt – beléptetését követően – az eljáró hatóság kiutasíthatja. A kiutasítás következtében egyszerűbbé válik a visszautazási kötelezettség végrehajtása, mivel a kiutasítást toloncolás útján kell végrehajtani. A visszairányított személy esetében a kiutasítás végrehajtási jellegét erősíti az is, hogy ez esetben a kiutasítással egyidejűleg nem rendelhető el beutazási és tartózkodási tilalom. Ha a beléptetés megtagadására, valamint a visszairányítás elrendelésére beutazási és tartózkodási tilalom fennállása miatt került sor, a tilalom hatályát a kiutasítás nem érinti.

### ***b.b) Az idegenrendészeti kiutasítás***

A törvény a beutazási és tartózkodási tilalom két típusát különíti el: az önállóan elrendelt, valamint az idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat. Az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat – a meghatározott jogcímek alapján – az ismeretlen helyen, illetve nem a hazánk területén tartózkodó személlyel szemben határozattal kell elrendelni. Az önálló jogalap akkor teszi lehetővé a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, ha az érintett kiutasítására nincs mód. Az idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom ezzel szemben a kiutasítást elrendelő határozat járulékos eleme. A bíróság által elrendelt kiutasítás mellékbüntetés magában foglalja a törvény szerinti beutazási és tartózkodási tilalom tartalmát: a kiutasítás tartama alatt a kiutasított nem térhet vissza az ország területére. Az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát az elrendelő hatóság mérlegelési jogkörben határozza meg. A tilalom időtartama az első elrendeléskor három évnél nem lehet hosszabb, s alkalmanként legfeljebb három évvel meghosszabbítható. – olvashatjuk az intézkedés szakaszaihoz fűzött indokolásban.

Az uniós polgárok és családtagjaik szembeni kiutasítás alkalmazhatóságát a törvény a már említett irányelv szellemében korlátozza, figyelemmel az arányosság elvére, illetőleg a mérlegelési szempontként határozza meg az érintettek integrációjának mértékét, a fogadó tagállamban való tartózkodásuk időtartamának hosszúságát, az életkorukat, az egészségi állapotukat, családi és gazdasági helyzetüket, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatukat, mint a döntésre jelentős hatást gyakorló körülményeket.<sup>578</sup> A közigazgatási úton történő jogorvoslati lehetőséget a törvény itt sem engedi, a döntés bírósági felülvizsgálata azonban megengedett.

Az előírások szerint az idegenrendészeti kiutasítást minden esetben az érintett hatósági kikísérésével, azaz kitoloncolással kell végrehajtani. A kitoloncolást elrendelő határozat végrehajtásának felfüggesztése nem kérhető, a foganatosítás módja ellen azonban a kiutasított személy végrehajtási kifogást terjeszthet elő.

### ***b.c) A kitoloncolási őrizet***

A kiutasított és kitoloncolása váró személyt a kitoloncolás végrehajtásának biztosítása érdekében minden esetben őrizetbe kell venni. Az őrizetet az eljáró hatóság legfeljebb

---

<sup>578</sup> Lásd a 2004/38/EK irányelv preambuluma (22) – (27) bekezdéseit.

hetvenkét órára rendelheti el, melyet a bíróság a kitoloncolás végrehajtásáig, de legfeljebb harminc napra hosszabbíthat meg. Kiskorút nem lehet kitoloncolási őrizetbe venni.

A fentiekén túlmenően a 2007. évi I. törvény kötelezővé teszi az idegenrendészeti kiutasítás vagy a bírósági kiutasítás hatálya alatt álló személyek arcképmásának, valamint ujjnyomatának rögzítését (a beutazási és tartózkodási tilalom betartásának ellenőrzése céljából), amit az érintettek túrni kötelesek. A törvény rendezi a tartózkodási jog korlátozásának közös szabályait, a személykörözés elrendelésének, a kiutazás korlátozásának rendjét, a légi, vízi vagy közúti fuvarozókra, valamint a munkáltatókra vonatkozó felelősségi szabályokat, s végül adatkezelési, átmeneti és felhatalmazó rendelkezéseket tartalmaz.

#### A részletszabályokat

- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtására vonatkozó 113/2007. (V. 24.) Korm.rendelet;
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtására vonatkozó 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet, végül
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról szóló 28/2007. (V. 31.) IRM rendelet

tartalmazza.

### ***3.1.2. A harmadik országbeli állampolgárok beutazása és tartózkodása***

Az új Idtv azon külföldiekre terjed ki, akik nem rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás közösségi jogával. Az indokolás szerint harmadik ország alatt a Magyar Köztársaságon („első ország”) és az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodásban részes államon („második ország”) kívüli országokat érti a közösségi jog. Ez alól kivételt jelent, ha a nem uniós állampolgár, de a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező külföldi EK letelepedési engedély iránti kérelmet nyújt be, illetve ha a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényben meghatározott tartózkodási jog megszűnését követően a harmadik országbeli állampolgár e törvény szerinti tartózkodási jogcímet kíván kérelmezni.

#### ***a) A tartózkodás szabályairól***

A korábban hatályos Idtv.-től eltérően az új Idtv külön fejezetben szabályozza a három hónapot meg nem haladó és a három hónapot meghaladó tartózkodás normáit, amely a schengeni vívmányokkal történő harmonizációt szolgálja. A három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására Schengeni határ-ellenőrzési kódex<sup>579</sup> szabályait kell alkalmazni.

---

<sup>579</sup> A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

A tartózkodási vízumok és tartózkodási engedélyek eddigi rendszere – repülőtéri tranzitvízum, átutazóvízum, rövid időtartamú beutazóvízum – lényegében megmarad, de új Idtv a különböző tartózkodási célok alapján kiadható tartózkodási vízumokra és tartózkodási engedélyekre új szabályokat is megállapít.

#### Újdonságot jelent

- a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek megfelelő vízumkiadási feltételek, valamint
- a vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítás egységes vízumokra vonatkozó rendelkezéseinek, azaz a vízum meghosszabbítása lehetőségének, a külképviselet és a központi vízumkiadó hatóság, illetve a tagállami központi vízumkiadó hatóságok közötti konzultációs eljárásnak; a vízumkiadási jog átadásának-átvételének

átültetése a hazai joganyagba. – olvashatjuk az indokolásban.

Az új Idtv. – a hatályos rendelkezésekhez hasonlóan – a három hónapot meghaladó beutazásra és tartózkodásra azért állapít meg szabályokat, mert az ilyen időtartamú tartózkodás céljából történő beutazásra a Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálya nem terjed ki. A teljes jogú schengeni tagságunktól a tartózkodási vízum megszűnik, helyette a harmadik országbeli állampolgárok a külképviseleten kérelmezhetnek tartózkodási engedélyt, amit pozitív döntés esetén Magyarországon vehetnek át. E célból való beutazásuk egy új vízumtípus, a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum birtokában történhet. Három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító speciális vízumfajtaként a nemzeti vízumról,<sup>580</sup> és a szezonális munkavállalási vízumról<sup>581</sup> rendelkezik az új idegenrendészeti törvény.

Az új Idtv. egyik legjelentősebb változtatása, hogy a tartózkodási engedélyek érvényességi idejének felső határa öt évben került meghatározásra, amely jóval rugalmasabb a régi Idtv. rendszerénél. A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvnek megfelelően pontosították a családegyesítési célú tartózkodás szabályait, áttekinthetőbbé tették a keresőtevékenységre vonatkozó előírásokat. A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcserre, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló, 2004. december 13-i 2004/114/EK tanácsi irányelvvel összhangba hozták a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató harmadik országbeli állampolgárok tartózkodására vonatkozó normákat. Újdonságot jelent a régi Idtv.-hez képest, hogy a középfokú oktatási intézmények diákjai is jogosultak tanulmányi célú tartózkodási vízumra, illetve tartózkodási engedélyre, s új tartózkodási célként nevesíti a tudományos kutatást (a 2005/71/EK tanácsi irányelvnek megfelelően). A harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodásának lehetséges céljait taxatív felsorolni lehetetlen, ezért az új Idtv. egyéb célú tartózkodási engedély kiadását is lehetővé teszi. Az egyéb célú tartózkodási engedély érvényességi ideje is

---

<sup>580</sup> E 2006 januárja óta létező vízum- (és tartózkodási engedély) típust az a nemzetközi szerződésben meghatározott harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki a magyar nyelv megőrzése és ápolása, kulturális és nemzeti önazonosság megőrzése, államilag elismert felsőfokú oktatásban való részvételen kívül oktatás, illetve tanulmányokkal összefüggő ismeretek gyarapítása, családi kapcsolatok erősítése érdekében kíván az ország területén tartózkodni. Kereső tevékenység folytatására, tanulmányi célú tartózkodásra a nemzeti vízum nem jogosít. A vízum legfeljebb öt évre adható, a tartózkodási engedély érvényességi ideje legfeljebb öt év, amely alkalmanként öt évvel meghosszabbítható [új Idtv. 14. és 27. §].

<sup>581</sup> A szezonális munkavállalási vízum, amely egyszeri vagy többszöri beutazásra és három hónapot meghaladó, de legfeljebb hat hónapos szezonális munkavállalási célú tartózkodásra jogosít, amelynek érvényességi ideje legfeljebb egy év. [új Idtv. 14. §]

– a tartózkodás célját figyelembe véve – legfeljebb öt év, amely alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható.

Az új Idtv. a harmadik országbeli állampolgárok egyes speciális kategóriái esetében lehetővé teszi, hogy részükre a hatóság a törvényben foglalt általános feltételek hiányában – humanitárius megfontolásból – adjon ki tartózkodási engedélyt. A humanitárius okból kiadott tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát a törvény főszabályként egy évben állapítja meg, amely alkalmanként további egy évvel meghosszabbítható. – tudhatjuk meg az indokolásból. E kategóriában válik lehetővé – az emberkereskedelem áldozatairól szóló irányelvvel<sup>582</sup> összhangban – az emberkereskedelem áldozatává vált azon harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási engedéllyel ellátása, akik a bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal együtt kívánnak működni. E személyi kör számára lehetővé kell tenni, hogy – ha megélhetése biztosításához szükséges anyagi eszközökkel nem rendelkezik – anyagi eszközökhöz jusson, igénybe vehesse a sürgősségi egészségügyi ellátást, továbbá hozzáférést kell biztosítani a munkaerőpiachoz, a szakképzéshez, illetve az oktatáshoz. Ezért az új Idtv. a humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárnak is megengedi keresőtevékenység folytatását, továbbá rögzíti, hogy a humanitárius megfontolásból tartózkodási engedéllyel ellátott harmadik országbeli állampolgár, aki emberkereskedelem áldozata, külön jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra jogosult.

Az új Idtv. a harmadik országok huzamos tartózkodási engedélyével rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelvvel összhangban bevezeti az EK letelepedési engedélyt, amely többletjogosultságként széleskörű mobilitást biztosít az Európai Unióban. Bevezeti az ideiglenes letelepedési engedélyt is, amely határozott időtartamra azoknak a harmadik országbeli állampolgároknak adható ki, akik az Unió valamely tagállama által az előbbieken említett irányelv alapján kiadott huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, és keresőtevékenység, tanulmányok folytatása céljából vagy egyéb, igazolt célból kívánnak hazánkban tartózkodni. Meghagyja a nemzeti letelepedési engedélyt is, amely a jelenleg hatályos idegenrendészeti törvényben szabályozott letelepedési engedélynek megfelelő státuszt biztosít. A letelepedési jogállások átjárhatóak: az ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező nemzeti letelepedési engedélyt és EK letelepedési engedélyt, a nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező, valamint a korábban hatályos törvények alapján bevándorolt vagy letelepedett státuszt szerző harmadik országbeli állampolgár EK letelepedési engedélyt kérelmezhet.

A 2007. július 1-je előtt kiadott vízum, tartózkodási vízumok, tartózkodási engedélyek, bevándorlási és letelepedési engedélyek érvényességi idejükön belül felhasználhatóak, és a bennük foglaltak szerinti tartózkodásra jogosítanak. Az idegenrendészeti hatóság az új letelepedési jogcímeik bevezetésére figyelemmel a törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott letelepedési kérelmeket – a kérelmezők nyilatkozata alapján – a kívánt új jogcím megszerzése iránti kérelemként bírálja el. Az EU valamely tagállamában huzamos tartózkodó jogállást szerzett személy folyamatban lévő tartózkodási engedély iránti kérelmét pedig az idegenrendészeti hatóság – a kérelmező nyilatkozata esetén – ideiglenes letelepedési engedély iránti kérelemként bírálja el.

---

<sup>582</sup> A harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló, 2004. április 29-i 2004/81/EK tanácsi irányelv.

## ***b) A rendészeti szabályokról***

### ***b.a) A beléptetés megtagadása és a visszairányítás***

Az új Idtv. szerint a beléptetés megtagadható a Schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján, illetve abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár nem felel meg a törvényben foglalt beutazási feltételeknek. Ha a beléptetés megtagadására azért került sor, mert a harmadik országbeli állampolgár beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, a törvény alapján kiadott vízum érvénytelen. A beléptetés megtagadásával szemben közigazgatási úton nem lehet jogorvoslatot kérni, a határozat bírósági felülvizsgálata azonban indítványozható.

A visszairányított köteles legfeljebb 48 óráig a tovább- vagy visszainduló járművön, legfeljebb 72 óráig a határterület vagy – ha légi úton érkezett – legfeljebb 8 napig repülőtér meghatározott helyén tartózkodni, illetve a visszaszállításra köteles fuvarozó egy másik járatára átszállni.

Ha a visszairányítás az említett időtartamokon belül nem hajtható végre, a harmadik országbeli állampolgárt be kell léptetni az ország területére, és a beléptetést követően a kiutasítása érdekében intézkedni kell. Ebben az esetben a kiutasítással összefüggésben beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének nincs helye, kivéve, ha a kiutasításra olyan személlyel szemben került sor, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött, illetve akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti.

### ***b.b) Kötelezés a Magyar Köztársaság területének elhagyására***

Ennek az új intézkedésnek az alkalmazása akkor lehetséges, ha az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy a Magyarországon jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár tartózkodásra a továbbiakban már nem jogosult. A hatóság a tartózkodásra jogosító okmányát visszavonó határozatában kötelezheti a harmadik országbeli állampolgárt a Magyar Köztársaság területének elhagyására. A kötelezettség teljesítésére legfeljebb harminc napos határidőt kell biztosítani. E rendelkezés összhangban áll a távozás önkéntes teljesítésére lehetőséget biztosító közösségi ajánlással.<sup>583</sup> Nincs helye elhagyására kötelezésnek abban az esetben, ha a tartózkodási jogosultság megszűnésének oka az, hogy a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás, beutazási és tartózkodási tilalom, illetőleg beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, illetve ha a harmadik országbeli állampolgár az ország területének önkéntes elhagyását kifejezetten megtagadja.

### ***b.c) Az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom***

A kiutasítás kötelező esetei lényegesen korlátozottabbak a július 1-jét megelőző szabályozásnál. Idegenrendészeti kiutasítást, beutazási és tartózkodási tilalmat, illetve

---

<sup>583</sup> Lásd az Európai Parlament és Tanács irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról COM(2005)391 végleges [2005. szeptember 9.] 6. cikkének (2) bekezdését.

ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat kizárólag azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben kell elrendelni, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére hazánk nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött. A régi Idtv.-ben szereplő többi ok azért került ki, mert azok olyan indokok alapján teszik kötelezővé a kiutasítást, amelyekkel összefüggésben büntetőeljárásnak van helye, illetve egyes esetekben azok generális megfogalmazásuk miatt alkotmányjogi szempontból aggályosak.<sup>584</sup>

A kiutasítás, illetve beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének mérlegelésen alapuló esetei többnyire megegyeznek a régi idegenrendészeti törvény szabályozásával. Kikerült a mérlegelésen alapuló kiutasítási okok közül a beutazás és tartózkodási jogosultság megszerzése érdekében a hatóságokkal való hamis adat vagy valótlan tény közlése, illetve az érdekházasság, továbbá a gazdasági rend veszélyeztetése miatti kiutasíthatóság is.

Amint azt a 4.1.1. pont b.b) alpontjában is említettük, a közösségi elvárásoknak megfelelően az új Idtv. olyan mérlegelési szempontokat vezet be, amelyeket a kiutasítást elrendelő határozat meghozatala előtt figyelembe kell venni.<sup>585</sup> A huzamos tartózkodói jogállással rendelkezőkön (EK letelepedettek), a családdegyesítőkön és családtagjaikon kívül garanciális szabályként e mérlegelési kötelezettséget a törvény kiterjeszti a harmadik országbeli állampolgárok teljes körére. A huzamos tartózkodási engedéllyel (EK letelepedési engedély) rendelkező személynek tényleges és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a közrendre vagy közbiztonságra. Az új Idtv. további feltételt szab a letelepedettek, illetve bevándoroltak kiutasítására, amelyet – a család egységének elve alapján – az ilyen személyekkel házassági vagy családi életközösségben élő, tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekre is kiterjeszt. E rendelkezés szerint e személyek kizárólag abban az esetben utasíthatók ki, ha további tartózkodásuk a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet súlyosan sérti, vagy veszélyezteti. Az emberkereskedelem áldozatává vált harmadik országbeli állampolgárt a számára biztosított gondolkodási idő alatt csak akkor lehet kiutasítani, ha magyarországi tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti.

Újdonság, hogy a kiutasítást elsősorban visszafogadási egyezmény rendelkezései alapján kell végrehajtani. Az idegenrendészeti kiutasítással összefüggésben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalommal kapcsolatban a törvény a régi szabályozástól eltérően lehetővé teszi, hogy a törvényben meghatározott esetekben a kiutasításhoz ne kapcsolódjon beutazási és tartózkodási tilalom. A kiutasítás időtartamát, a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgár beutazását szintén azonos a régi előírásokkal: vagyis a tilalom egy évnél rövidebb és tíz évnél hosszabb időtartamú nem lehet, és a tilalom hatálya alatt álló személy csak az elrendelő hatóság külön engedélyével léphet az ország területére.

A kiutasító határozat ellen fellebbezni nem lehet, a határozat bírói felülvizsgálata viszont kérhető. A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

---

<sup>584</sup> Például az alkotmányos rendet vagy biztonságot veszélyeztető tevékenység folytatása esetében.

<sup>585</sup> E szempontok: a harmadik országbeli állampolgár által a nemzetbiztonságra, a közbiztonságra vagy közrendre jelentett veszély, az általa elkövetett cselekmény súlyossága és típusa, a harmadik országbeli állampolgár magyarországi tartózkodásának időtartama, kora, családi körülményei, kiutasításának lehetséges következményei családtagjaira nézve, Magyarországhoz kötődése, illetőleg származási országához fűződő kapcsolatainak hiánya.

Főszabály szerint a költséget a kiutasított vagy a meghívó viseli. A kiutazás költségeinek biztosítása érdekében a harmadik országbeli állampolgár birtokában lévő menetjegyet vagy – ha az anyagi fedezet másként nem biztosítható – a menetjegy megvásárlásához, valamint az úti okmány beszerzéséhez szükséges pénzüsszeget az eljáró hatóság lefoglalhatja, és az ellen sincs helye jogorvoslatnak.

#### ***b.d) Az idegenrendészeti őrizet***

Az őrizet elrendelésének kötelező esetei megszűnnek, azonos indokok alapján, mint az idegenrendészeti kiutasítás kötelező esetei: a régi Idtv. olyan indokokat sorolt fel, amely alapján büntetőeljárás lefolytatásának van helye, így az azt lefolytató hatóság hatásköre annak eldöntése, hogy helye van-e személyes szabadságot korlátozó intézkedésnek, és amennyiben igen, úgy annak elrendelése nem idegenrendészeti hatáskörbe tartozik, hanem a büntetőeljárás keretében kell foganatosítani. Az idegenrendészeti őrizetet határozattal kell elrendelni és azt a közléssel egyidejűleg végre kell hajtani. Legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, ellentétben a régi szabályozás szerinti öt nappal.

Az idegenrendészeti őrizet elrendelésének okai közül kikerült az az ok, amely szerint ilyen őrizet rendelhető el azzal a külföldivel szemben, aki a kiutasítás hatálya alatt és a kiutazás előtt szabálysértést vagy bűncselekményt követett el. Ennek indoka, hogy bűncselekmény gyanúja esetén a büntetőeljárást lefolytató szervek hatásköre megállapítani, hogy szükséges-e az elkövető személyes szabadságának korlátozása, szabálysértés elkövetése pedig nem rendelkezik olyan idegenrendészeti relevanciával, amely önmagában indokolná őrizet elrendelését. A már említett visszatéréssel kapcsolatos közös normákról és eljárásokról szóló COM(2005)391 javaslat értelmében közigazgatási hatóságok által kiadott ideiglenes őrizetbe vételről szóló döntéseket a bíróságoknak az ideiglenes őrizet kezdetétől számított hetvenkét órán belül meg kell erősíteniük. Az őrizet nem hosszabbítható meg hat hónapig, hanem azt alkalmanként legfeljebb harminc nappal a harmadik országbeli állampolgár kiutazásáig hosszabbítható meg.

Az új Idtv. rendelkezik a kiutasítást előkészítő őrizetről is: az idegenrendészeti hatóság az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében közbiztonsági okból kiutasítást előkészítő őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, akinek személyazonossága vagy tartózkodásának jogszerűsége nem tisztázott. A kiutasítást előkészítő őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egy időben végre kell hajtani. A kiutasítást előkészítő őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a harmadik országbeli állampolgár személyazonossága vagy tartózkodása jogszerűségének tisztázásáig, de legfeljebb harminc napig hosszabbíthat meg.

#### ***b.e) A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése***

A kijelölt helyen való tartózkodásnak a régi szabályozás esetei mellett az új Idtv. szerint akkor is helye van, ha a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás hatálya alatt áll, és a megélhetéséhez szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkezik. Ennek indokaként azon gyakorlati esetek szolgálnak, ahol a kiutasítottal szemben őrizet elrendelésének nem volt helye, azonban a harmadik országbeli állampolgár nem rendelkezik a megélhetéshez szükséges anyagi feltételekkel, így az eljárás befejezéséig nem tudja magát fenntartani. – rögzíti az intézkedéshez fűzött indokolás.



A kötelező tartózkodási helyet közösségi szálláson vagy befogadó állomáson lehet kijelölni, ha a harmadik országbeli állampolgár magát nem képes eltartani, megfelelő lakással, anyagi fedezettel vagy jövedelemmel, eltartásra köteles meghívóval, eltartásra kötelezhető hozzátartozóval nem rendelkezik. A közösségi szálláson vagy befogadó állomáson történő tartózkodással összefüggésben felmerülő költségeket – a humanitárius célú tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár kivételével – a harmadik országbeli állampolgár viseli.

### ***b.f) A kitoloncolás***

Nem változtak a kitoloncolásra vonatkozó előírások sem, azonban a teljes jogú Schengentagság időpontjában hatályba lépő rendelkezések szerint más schengeni állam illetékes hatósága által hozott kitoloncolási határozat alapján az idegenrendészeti hatóság az ország területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt kitoloncolhatja, ha

- a kitoloncolását a nemzetbiztonság vagy a közbiztonság súlyos és tényleges megsértése vagy veszélyeztetése,
- a határozatot hozó állam törvénye alapján legalább egy évi szabadságvesztés büntetéssel fenyegetett szándékos bűncselekmény elkövetéséért kiszabott bírósági ítélet, súlyos bűncselekmény elkövetésének gyanúja, illetve
- a külföldiek belépésére vagy tartózkodására vonatkozó jogszabályok súlyos megsértése

miatt rendelték el.

Szintén új a kitoloncolás félbeszakítására vonatkozó szabályozás. E szerint a kitoloncolást félbe kell szakítani, ha

- a kitoloncolt célországba történő beutazása megghiúsult,
- a kitoloncolt sürgős orvosi beavatkozást igénylő állapota miatt nem hajtható végre,
- a külön jogszabályban meghatározottak szerint a légi átszállításhoz a felkért állam nem járult hozzá, vagy visszavonta hozzájárulását, továbbá
- az átszállítás folyamán a kitoloncolt engedély nélkül lépett be a felkért állam területére.

A fentiekén túlmenően az új Idtv. is kötelezővé teszi az idegenrendészeti kiutasítás vagy a bírósági kiutasítás hatálya alatt álló személyek az arcképmásának, valamint ujjnyomatának rögzítését, amit az érintettek tűrni kötelesek. A törvény rendezi továbbá a tartózkodási jog korlátozásának közös szabályait, a személykörözés elrendelésének, a kiutazás korlátozásának rendjét, a légi, vízi vagy közúti fuvarozókra, valamint a munkáltatókra vonatkozó felelősségi szabályokat, a harmadik országbeli állampolgárokat terhelő (szálláshely, születés és személyi okmányokkal kapcsolatos) bejelentési kötelezettségeket, valamint adatkezelési, átmeneti és felhatalmazó rendelkezéseket tartalmaz. Mivel a hontalanok státuszát szabályozó joganyag szétszórta és hiányos volt, továbbá a nemzetközi jogi eredetű hontalan jogállás anyagi jogi normái mellett a hontalan státusz megállapítására irányuló eljárás szabályai hiányoztak, ezért az új Idtv. a hontalanság megállapítására irányuló eljárás rendjét is meghatározza.

A törvény felhatalmazása alapján részletszabályokat a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtására vonatkozó 114/2007. (V. 24.) Korm.rendelet, továbbá a szabad mozgás és tartózkodás jogával

rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról szóló 28/2007. (V. 31.) IRM rendelet tartalmaz.

### **3.2. A menekültügy új szabályai**

Mint már említettük, a 2007. december 31-ig hatályos Met.-et a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény váltotta fel, amely 2008 januárjában lépett hatályba. Az új jogszabály megalkotásának indokairól szintén szót ejtettünk, amelynek lényege az uniós kötelezettségeknek való megfelelés és a jogalkalmazási tapasztalatok felhasználásában foglalhatóak össze.<sup>586</sup>

---

<sup>586</sup> Az e területet érintő legfontosabb uniós normák: A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv [kvalifikációs irányelv] foglalkozik azzal, kik és milyen feltételekkel ismerhetők el védelemre jogosultként, és ezen státuszok milyen minimumkövetelményekkel rendelkeznek. A kvalifikációs irányelv két kategóriát határoz meg: (1) menekült (lényegében a genfi egyezménynek megfelelő szabályozással), (2) úgynevezett kiegészítő védelemre jogosult személy: aki nem minősül menekültnek, de megalapozottan feltehető, hogy amennyiben visszatérne származási országába, meghatározott súlyos sérelmek (halálbüntetés, kínzás, nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktusban életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettség) elszívődésének tényleges veszélye állna fenn vele szemben.

A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK [befogadási irányelv] célja, hogy méltó életszínvonalat, illetve a valamennyi tagállamban hasonló megélhetési feltételeket biztosítsanak az eljárás során a menedékkérőnek, és a menedékkérők fogadására vonatkozó feltételek összehangolása révén csökkentsék az eltérő befogadási feltételek miatti másodlagos migrációt. (Így szabályokat tartalmaz pl. a tájékoztatásra, mozgásszabadságra, foglalkoztatásra, család egységére stb.) Hangsúlyozandó, hogy míg a „kvalifikációs” irányelv a már elismert menekültekre, addig ezen irányelv a folyamatban levő eljárásokban érintett személyekre vonatkozik.

A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimum követelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelv [tömeges beáramlásról szóló irányelv] az átmeneti védelem szabályairól szól, amelynek célja, hogy tömeges beáramlás esetén a menekülőknél nyújtandó átmeneti védelem közös minimális követelményeit (standardjait) meghatározza, illetőleg kiegyensúlyozza a tagállamok közötti tehermegosztást. Ez a védelem azon menekülőket illeti meg, (1) akiknek el kellett hagyniuk hazájukat vagy akiket elmenekítettek (evakuáltak), (2) és nem tudnak biztonságos és emberi körülmények között országukba visszatérni, különösen, mert ott fegyveres konfliktus vagy feltartóztathatatlanság erőszak dűl, avagy rendszeres vagy általános emberi jogsértés zajlik vagy fenyeget. A Tanács dönti el minősített többséggel, hogy ezen feltételek fennállnak-e. Ez az átmeneti védelem 1 évre adható, melyet maximum kétszer 6 hónapra (tehát összesen maximum 2 évre) lehet meghosszabbítani, a Tanács azonban minősített többséggel ennél hamarabb is megszüntetheti. Az átmeneti védelemről szóló döntés meghozatalakor a tagállamok jelzik fogadó képességüket (vagy annak hiányát), és ennek fényében azon személyeket fogják fogadni, akik kívánnak is az adott országba menni. Elképzelhető ugyanakkor a védett személyek átadása egy másik tagállamnak.

A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv [eljárési irányelv] rögzíti azokat a garanciákat, amelyeknek érvényesülését a tagállamoknak a menekültügyi eljárás során biztosítaniuk kell.

A valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (Dublin II rendelet) határozza meg az Európai Unió menekültügyi eljárásának alapjait (azzal, hogy Dánia vonatkozásában továbbra is a Dublini Egyezményt kell alkalmazni, nem pedig a rendeletet). A szabályozás céljai: minden menekülő jusson hozzá az eljáráshoz, biztosan legyen olyan tagállam, amely érdemben dönt az ügyében, ugyanakkor csak egyetlen eljárásra kerüljön sor az Unión belül (ha egy állam dönt, azt a többi nevében is tegye, ily módon nem lehetséges „országról országra” vándorolni, mígnem valamelyik megadja a menekültstátuszt).

Az új Met. általános indokolása szerint új, a magyar jogban eddig ismeretlen, egyúttal az uniós követelményeknek megfelelő jogintézményeket vezet be, és a „jogállások rendszerezetten egymásra épülő, logikus struktúráját építi fel”, továbbá fokozott figyelmet szentel az elismerést kérő személyek jogainak, ezen belül is a különleges bánásmódot igénylők, például kiskorú, idős, fogyatékkal élő személyek<sup>587</sup> érvényesülését biztosítani hivatott garanciális szabályok megállapítására.

### **3.2.1. Néhány új előírásról (a státuszokról, a befogadás feltételeiről)**

Az új Met. menekültekre, az oltalmazottakra és a menedékesekre egyaránt kiterjedő, egységes menedékjog fogalmat alkot, amely szerint az „jogcím a Magyar Köztársaság területén való tartózkodásra, egyidejű védelem a visszaküldéssel, a kiutasítással és a kiadatással szemben.”<sup>588</sup> Az új menedékjogi törvény szerint oltalmazottként kiegészítő védelemben részesül az a külföldi, aki nem felel meg a menekültként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni [12. §-ának (1) bekezdése]. Az indokolás szerint az ötévente felülvizsgálandó, kiegészítő védelmi jellegű oltalmazottként való elismerés betölti a Genfi Egyezmény szerinti „menekült státusz és a befogadotti jogállás közötti szabályozási űrt”.

Az új Met. fenntartja az ideiglenes védelemben részesülő, tömegesen érkezők csoportjába tartozó menedékes kategóriáját [19. §]. A tömegesen érkező menedékesek számára biztosított védelem különbözik a menekült, illetőleg az oltalmazott számára biztosított jogállástól, amelynek „ideiglenes védelem” fogalmi elemében annak átmeneti jellege fejeződik ki – olvashatjuk a szakaszhoz fűzött indokolásban.

A menekültek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó főszabály is hasonló a korábban hatályos normához: e kategóriába tartozók jogai és kötelezettségei a magyar állampolgár jogaival és kötelezettségeivel szinte azonosak. A kivételeket (például a menekült nem tölthet be olyan munkakört, nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti) maga a törvény rögzíti. Az új Met. lehetővé teszi, hogy törvény vagy kormányrendelet az általános szabály alól további kivételeket fogalmazzon meg. A kiegészítő védelemben részesülő oltalmazott jogai és kötelezettségei – a törvényben rögzített, továbbá a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kivételekkel – a menekült jogaival és kötelezettségeivel egyeznek meg. A menedékes hazánkban való tartózkodásra, személyazonosságát igazoló okmányra, s a törvényben, illetőleg külön jogszabályban biztosított ellátásokra, támogatásokra és szállás igénybevételére jogosult.

Az új Met. a befogadási feltételek biztosítására vonatkozó normák megállapítása során a rászorultság elvét követi: az érintett csak akkor jogosult a befogadás egyes feltételeire, ha az azok biztosításához szükséges anyagi eszközökkel nem rendelkezik [26. és 29. §]. A befogadási feltételek gyűjtőfogalomként magában foglalják azokat a jogosultságokat és kötelezettségeket, amelyek az érintettet az elismerés iránti kérelem benyújtásától kezdően megilletik, vagy terhelik, továbbá minden olyan intézkedéseket, amelyek a jogosultságok biztosításával vagy a kötelezettségek érvényesítésével függenek össze. E körbe tartozik a

---

<sup>587</sup> Lásd a Met. 2. § k) pontját.

<sup>588</sup> Lásd a Met. 2. § c) pontját.

menekültügyi hatóság tájékoztatási kötelezettsége vagy mozgásszabadságot érintő rendelkezése éppúgy, mint az oktatási rendszerhez való hozzáférés.

A „befogadás anyagi feltételei” [27. §] szűkítik a 26. §-ban alkalmazott meghatározást, e fogalom azon ellátási formákat takarja, amelyeket a menedékkérő természetben nyújtott ellátás vagy pénzügyi támogatás formájában kap meg (ilyen például a szállás, pénzjuttatás, étkezés, ruházat, napi szükségleteket fedező juttatások). E megkülönböztetés fontos a kedvezmények megvonása szempontjából, mert a befogadás feltételei közötti egyes jogosultságok semmilyen körülmények között nem tagadhatóak meg, a befogadás anyagi feltételei viszont nem esnek ilyen korlátozás alá. (A befogadás anyagi feltételei konkrét formáit végrehajtási rendelet állapítja meg). A befogadás anyagi feltételeit a menekültügyi hatóság biztosítja, amit a törvény a befogadó állomáson való tartózkodáshoz köt. Az új Met. nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy az elismerését kérő más módon oldja meg lakhatását, viszont ebben az esetben a menekültügyi hatóság már nem köteles biztosítani a befogadás anyagi feltételei körébe tartozó ellátásokat és támogatásokat.

A Met. a befogadási irányelv keretei között, gyakorlati tapasztalatok alapján szankcionálásra is lehetőséget biztosít, mert korábban a menekültügyi hatóságnak semmilyen eszköz nem állt rendelkezésére, hogy a kötelezettségeit megszegő, illetve az együtt nem működő érintetteket jogkövető magatartás tanúsítására ösztönözze [30. §]. A szakaszhoz fűzött indokolás szerint a jogalkotó célja e szabályokkal egy, a menedékkérő kötelezettségsszegésével *arányos* szankciórendszer létrehozása volt [lásd a 30. § (4) bekezdését és az (5) – (6) bekezdésben előírt felülvizsgálati kötelezettségeket, illetve a korábban megvont, megtagadott befogadási feltételek újbóli biztosításának lehetőségét]. A befogadási feltételek a különleges bánásmódot igénylő személyektől semmilyen körülmény között nem vonhatók vagy tagadhatók meg, és a sürgősségi egészségügyi ellátást is mindig biztosítani kell. A megtagadás és megvonás alkalmazását a törvény határozat meghozatalához köti.

### ***3.2.2. Néhány gondolat a menekültügyi eljárásról***

A menekültügyi eljárás normáinak újragondolása során a legfontosabb célkitűzések egyike a gyors és hatékony procedúra kialakítása volt.

A korábbi Met. nem differenciál kellőképpen a menekültkénti és a menedékeskénti elismerés szabályai között, holott ezt a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás speciális jellege indokolja, hiszen egyszerűsített szempontrendszer alapján rövid idő alatt nagy mennyiségű kérelmet kell elbírálni. Az új Met. ezért a menekültügyi eljárás általános normái után eltérő szabályokat állapít meg a menekültként vagy oltalmazottként való elismerésre irányuló eljárásra, valamint a közösségi joggal összhangban a menedékeskénti elismerésre irányuló (egyszerűsített) eljárásra.

A menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárást a törvény két szakaszra bontja: az előzetes vizsgálati eljárásra és az érdemi eljárásra. Az előzetes vizsgálati eljárás célja azon kérelmek kiszűrése, amelyek esetében a dublini eljárás, vagyis a 343/2003/EK rendelet szerinti átadás-átvételi eljárás lefolytatása szükséges, továbbá amelyek az eljárási irányelvvel összhangban elfogadhatatlanok.

Az előzetes vizsgálati eljárás során a kérelmező köteles a befogadó állomáson tartózkodni, kivéve, ha személyi szabadságot korlátozó intézkedés vagy büntetés hatálya alatt áll, és onnan csak különösen indokolt esetben, a menekültügyi hatóság engedélyével távozhata el, ha eltávozása eljárási cselekmények lefolytatását nem akadályozza. A rendelkezés célja, hogy biztosítható legyen az eljárás törvényi határidőn belül való lefolytatása, és az, hogy a kérelmező a menekültügyi hatóság rendelkezésére álljon.

Az érdemi eljárás hatvan napos időtartamára a menekültügyi hatóság a kérelmező részére – ha a kérelmező ezt kéri – elsősorban magánszálláshelyet jelöl ki. Ha ez nem lehetséges, a hatóság a kérelmező elhelyezését befogadó állomáson vagy szerződés alapján fenntartott más szálláshelyen biztosítja, ahol köteles életvitelszerűen tartózkodni, és a szálláson irányadó magatartási szabályokat tiszteletben tartani.

A menekültügyi hatóság az érdemi eljárás során sorrendben elsőként azt vizsgálja, hogy fennállnak-e a menekültkénti elismerés 6. §-ban és 7. §-ban foglalt feltételei, vagyis a kérelmező elismerhető-e menekültként. Ezek fennállása esetén pedig meg kell vizsgálni, hogy nem áll-e fenn a kérelmező menekültkénti elismerését kizáró, a 8. §-ban foglalt valamely ok. Ha a vizsgálat eredményeként a kérelmező menekültként való elismerésének feltételei nem állnak fenn, vagy fennállnak ugyan, de menekültkénti elismerését a 8. §-ban foglalt valamely ok kizárja, akkor – másodsorban – kötelező megvizsgálni, hogy a kérelmező oltalmazottként elismerhető-e. Ha oltalmazottként való elismerésének feltételei nem állnak fenn, vagy az ilyenkénti elismerés kizáró ok miatt nem lehetséges, a kérelmet, mint alaptalant, el kell utasítani.

Az új Met. egyébként a tömeges beáramlásról szóló irányelvben foglaltaknak megfelelően a menedékesként elismert személy számára is biztosítja, hogy menekültként vagy oltalmazottként való elismerés iránti kérelmet nyújthasson be [71. §].

Az új Met. a kvalifikációs irányelv 6. cikkével összhangban határozza meg az üldözés vagy a súlyos sérelem lehetséges forrásait.<sup>589</sup>

A Nemzetbiztonsági Hivatal negyvenöt napos, meghosszabbíthatatlan határidejű, – és az érdemi eljárás hatvan napos időtartamába beleszámító – szakhatósági közreműködésének csak az eljárás érdemi szakaszában van helye [57. §].

A korábbi előírásokhoz hasonlóan az új Met. is lehetővé teszi, hogy az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter kivételes méltányosságból a külföldit menekültként ismerje el. Az elismerés ebben az esetben nem kérelemre, hanem hivatalból történik, vagyis a miniszteri méltányosság nem az elutasítással szembeni jogorvoslatként szolgál. A miniszter határozatával szemben nincs helye jogorvoslatnak – olvasható az indokolásban.

Szintén a korábbi törvényi szabályozás analógiájára az új Met. a repülőtéri eljárásról külön rendelkezik, ha a külföldi kérelmét nemzetközi légiforgalmi határátkelőhelyen, az ország területére történő beléptetés előtt nyújtja be. Ebben az esetben az előzetes vizsgálati eljárást nyolc nap alatt kell lefolytatni, és a kérelmezőt a repülőtér tranzitterületén lévő szálláshelyen

---

<sup>589</sup> A menekültként, és az oltalmazottként való elismerésnek egyaránt feltétele az állami védelem hiánya, a nem-állami üldözők esetében a kérelmező akkor felel meg a menekültként vagy oltalmazottként történő elismerés feltételeinek, ha az üldözés ellen az állam vagy az állam jelentős részét ellenőrző párt vagy szervezet nem tud vagy nem kíván védelmet nyújtani.

kell elhelyezni (az előzetes vizsgálati eljárás időtartama alatt, de legfeljebb nyolc napig nem léphet be az ország területére). A repülőtéri eljárás szabályai nem alkalmazhatók, ha a kérelmet különleges bánásmódot igénylő személy nyújtja be: őt az ország területére be kell léptetni és befogadó állomáson kell elhelyezni. Ha a repülőtéren több családtag kíván közös kérelmet benyújtani, és a kérelmezők egyike különleges bánásmódot igénylő személy, a család egységének fenntartása érdekében minden családtagot be kell léptetni az országba. – rögzíti a szakaszhoz fűzött indokolás.

A menekülők tömeges érkezése nem teszi lehetővé, hogy ügyükben a fogadó állam hatóságai egyéni elbírálás alapján folytassák le a menekültügyi eljárást. A menedékesként való elismerésre irányuló eljárás tehát biztosítja, hogy tömeges érkezés esetén a menekülők egyszerűsített eljárás keretében részesüljenek védelemben, ahol a kérelmezőnek azt kell igazolnia vagy valószínűsítene, hogy a Tanács vagy az Országgyűlés határozata alapján védelemre jogosult tömegesen menekülő személyek csoportjába tartozik. Menedékesként való elismerés során a menekültügyi hatóság csak azt vizsgálja, hogy az elismerését kérő személyre a védelemre jogosultként elismerő tanácsi- vagy országgyűlési határozat hatálya kiterjed-e.

Az új Met. a menekültügyi eljárás során hozott nem érdemi döntésekkel szemben rövid – három napos – határidőn belül teszi lehetővé a jogorvoslatot, melynek elbírálása – nyolc napon belül – nemperes eljárásban történik. Az eljárás gyorsítását szolgálja az a rendelkezés is, amely szerint az ügyintézési határidőbe beszámít a Nemzetbiztonsági Hivatal szakhatósági eljárásának időtartama.

Az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalataira is figyelemmel, annak érdekében, hogy a menekültügyi hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata hatékony jogorvoslatként működhessen, az új Met. a Fővárosi Bíróság peres eljárásának határidejét a jelenlegi harminc nappól hatvan napra növeli.

A fentiekén túlmenően az új Met. is meghatározza a törvény tárgyi és személyi hatályát, továbbá az alkalmazása szempontjából jelentős fogalmak pontos tartalmát, a menekült, az oltalmazott, valamint a menedékes ellátásának és támogatásának alapvető szabályait és az adatkezelés rendjét.

Az új Met.-hez kapcsolódó részletszabályokat a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló a 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet és a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet tartalmazza.

## **ÖSSZEGRZÉS**

A migráció az Európai Unió összes tagállamát (is) érintő, intenzitásában és hatásában, továbbá időben és területileg egyaránt változó mértékű globális jelenség, amelynek kezelése egységes megközelítési módot kíván, mert annak társadalmi, gazdasági és demográfiai következményei vannak.

Az unió szakemberei a migrációs folyamatok rugalmas kezelésében, a származási országokkal való együttműködésben, a bevándorlók és a menekültek társadalmi integrációs kérdéseinek megválaszolásában látják az átfogó és hatékony migrációs politika zálogát. Ugyanakkor (alapvető követelményként) törekednek a demográfiai és nemzetgazdasági

igények diktálta szükségletek és a bel- és nemzetbiztonsági elvárások közötti egyensúly megteremtésére.

Hangsúlyt fektetnek továbbá

- a munkaerő-piaci hiányszakmák feltöltésére;
- a képzett munkaerő létszámának növelésére;
- a szociális és egészségügyi ellátórendszer teherbíró, illetve
- a közoktatási rendszer befogadó és integrációs képességére,
- a migrációs mozgásokkal összefüggő szervezett bűnöző- vagy terrorcsoportok beáramlásának megelőzésére, valamint
- az embercsempész tevékenység elleni hatékony nemzeti és nemzetközi fellépésre.

Az EU erőfeszítéseket tesz tehát annak érdekében, hogy a menekültek, illetve a (legális) bevándorlók megfelelő védelmet és gondoskodást kapjanak azon tagországokban, ahová hazájukból érkeztek, azaz elősegíti legális bevándorlók beilleszkedését, egyúttal igyekszik visszaszorítani az illegális bevándorlást és az emberkereskedelmet.

Bár hazánk nem rendelkezik migrációs stratégiával, azonban az uniós joggyakorlattal azonos alapelvek mentén szerveződő migrációs jogi szabályozást alkotott. Az elmúlt tíz év során – a magyar közélet egyik igen súlyos problémája, a politikai megosztottság ellenére<sup>590</sup> – az idegenrendészet és menekültügy területét szabályozó törvényeink és egyéb jogszabályaink összhangba kerültek a közösségi jogi vívmányokkal, s nagyjából követték az egyre szaporodó uniós normák előírásait. Az eddig ismertett közösségi elvárások tükrében azonban sokáig nem odázható el, hogy a politikaformáló tényezők koncepcionális bevándorlás- és menekültpolitikai koncepciót (migrációs és a külföldieket integráló stratégiát) alkossanak, mert itthon nyomai sincsenek a Közösségben tapasztalt komplex probléma-megközelítésnek.

Úgy véljük, a migrációs politika akkor (lesz) hatékony, ha

- gyorsan védelmet nyújt a rászorulóknak;
- kiszűri a menedékjoggal visszaélőket;
- végrehajtása figyelemmel van az 1951-es Genfi Egyezményre és az alapvető emberi jogokra;
- hatékony integrációs programok formájában egy új élet alternatíváját ajánlja fel, végül, de nem utolsó sorban
- visszaszorítja az embercsempészetet.

A jogi megoldások tehát hazánkban is összhangban állnak a jogállami követelményekkel, illetőleg a közösségi elvárásokkal. Ettől különböző kérdés azonban, hogy az egyes országok és szövetségi rendszerek milyen menekültügyi és bevándorlási politikát folytatnak, továbbá azt a saját idegenrendészeti hatóságaik hogyan hajtják végre. Mindenesetre látható, hogy a gazdasági megfontolások óvatosságra intenek, a korábbi nagyvonalú és a demokratikus értékek mellett kiálló menekült politika pedig jóval több racionális megfontolással átszötté vált.

---

<sup>590</sup> Ezt azért tartjuk említésre érdemes teljesítménynek, mert a politikai pártok szembenállása rányomja a bélyegét az egész jogállami intézményrendszerre, s a négyévenkénti ciklusváltás az igazgatási apparátus olyan mértékű átalakulással jár, amely egy normálisan működő demokratikus jogállamban nem volna megengedhető.

## BEVÁNDORLÁS MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁS TÁGABB IDŐSZAKÁBAN

Az ezredforduló körüli szűkebb, nagyjából 1998 és 2004 közötti időszak Magyarország számára a nemzetközi integráció, a társadalmi stabilizáció rövid időszaka volt. Hamarosan kiderült, hogy ez a konszolidációs jellegűnek tűnő fejlődés röpké átmenet volt csupán, amelyre napjainkban gazdaságilag súlyosan instabil, politikailag pedig egyre ingoványosabb időszak következett. Ennek eredményeképpen a mára nemzetközi tekintetben kiszolgáltatott, szövetségesei és partnerei által gazdaságilag, politikailag és katonailag megbízhatatlanként megítélt Magyarország maga vált kockázati tényezővé mind az Európai Unió, mind pedig a NATO számára, amit e szervezetek képviselői csakúgy, mint a közvetlen szomszéd-országok a diplomácia virágos és a hétköznapi politika kevésbé udvarias nyelvén egyre gorombábban tudomásunkra is hoznak.

### 1. MENEKÜLÉSI HULLÁMOK A 20. SZÁZAD VÉGÉN (1988-1998)

A tárgyalt időszak legelején, már a 80-as évek utolsó harmadában, vagyis a kommunista időszak utolsó éveiben az országnak szembe kellett néznie a határokon átlépő migrációhoz kapcsolódó feladatokkal.

A Ceaucescu rezsim üldözése már 1987-től kezdve román állampolgárságú magyar menekülők áradatát indított le Erdélyből Magyarország felé. Sokan rokonoknál, barátoknál húzták meg magukat és hónapokon keresztül bujkáltak, alkalmi munkákból éltek, és rettegték a fenyegető kiadatástól, amitől a vakbuzgó és elvakultan nemzetellenes kommunista hatóságok, különösen ezek alsóbb szintjei, legkevésbé sem riadtak vissza. Mások a nyugati határállomásokon, részben magukat a tisztségviselőknek jóindulatára bízva, részben ügyeskedéssel – például a román és a nyugatnémet útlevél hasonlóságát kihasználva – próbálták átjutni a szabad világba, ismét mások a nyugati zöldhatáron próbálkoztak, és kértek odaát menedékjogot. Röviddel később azonban már nem lehetett takargatni a történéseket, nemzetközi szervezetek is felfigyeltek az eseményekre és kikényszerítették a menekülőkkel szembeni tisztességes bánásmódot, kormányzati szinten pedig erőnyerő helyzetbe kerültek a mérsékelt reformpárti politikusok.

1988 és 1989 között 34.000 menekülő érkezett Romániából, 67%-uk illegálisan, a zöldhatáron keresztül. Átlagéletkoruk 31 év volt. 55%-uk szakmával rendelkezett, 7,5%-uk értelmiségi, 14%-uk szakképzetlen volt. 1990-ig 90%-uknak sikerült munkába állnia. 10%-uk települt tovább.<sup>591</sup> 3000 családgyejesítési eljárás indult.

Ezzel egyidejűleg a Német Demokratikus Köztársaságból is érkeztek menekülő csoportok abban a reményben, hogy Ausztriába, majd onnan Németország nyugati felébe juthatnak Magyarországon keresztül, ahol a vasfüggöny felszámolása már megkezdődött. Az MSZMP

---

<sup>591</sup> Márkus I: A magyarországi menekültügy aktuális kérdései. Belügyi Szemle 1990. 6. sz. 27-33. o., ld. 27. o.



Politikai Bizottságának állásfoglalása alapján a belügyminiszter utasítására 1989. május 2-án Hegyeshalomnál kezdődött, június végére pedig már vége felé járt a műszaki határzár lebontása. 1989. augusztus 19-én került sor az akkori MDF szervezésében a Páneurópai Piknik néven ismert békedemonstrációra az osztrák–magyar határon. Sopron közelében, Sankt Margarethen im Burgenland és Sopronkőhida között három órára szimbolikus határnyitás történt, ennek során mintegy 600 keletnémet látszólag spontán, valójában jól előkészített és szervezett módon a magyar határőrség jótékony tétlensége mellett átjutott Ausztriába. Eközben egy másik nagyobb keletnémet csoport Magyarországon rekedt. Mintegy 150 keletnémet személy, köztük számos család, 1989 nyarán már korábban védelmet kért az NSZK budapesti nagykövetségén. A követség tehetetlen volt, nem szöktethette ki, de ki sem szolgáltathatta őket a magyar és közvetve a keletnémet hatóságoknak. Büntetlenül vissza sem térhettek, mert a STASI ügynököket szervezett közékük. A helyzet megoldására Németh Miklós, akkori miniszterelnök kezdeményezésére titkos operatív bizottság jött létre Horváth István belügyminiszter, Pallagi Ferenc miniszterhelyettes, egyben a BM III. főcsoportfőnökség vezetője, Dankó László, a III/II (kémelhárítás) csoportfőnökség helyettes vezetője, Kulcsár Kálmán igazságügy-miniszter államtitkára, valamint Horn Gyula külügyminiszter részvételével, akik bevonták az NSZK titkosszolgálatának egyik tisztjét, és rajta keresztül a Nemzetközi Vöröskeresztet. Végül a német követségen rekedt NDK-s menekülő közül 101 fő augusztus 24-én éjszaka a Nemzetközi Vöröskereszt okmányaival és repülőgépén Ferihegyről nyugatra távozhatott, amihez a magyar kormány a szovjet titkosszolgálat előzetes belegyezésével „emberiességi okból” hozzájárult.<sup>592</sup> A többiek akkor távoztak, amikor végül 1989. szeptember 10-én a kormány hivatalosan megnyitotta a nyugati határt a Magyarországon tartózkodó NDK-s menekülők előtt.

Ennek következményeként 1989. november 9-én leomlott a berlini fal. 1989. november 17-én Prágában győzött a bársonyos forradalom, 1989. december 15-én Temesváron kitört a romániai forradalom.

1989. március 1-jétől Magyarország az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozással megkezdte a nemzetközi normákhoz illeszkedő menekültügyi ellátórendszerének kiépítését. 1993-ban megszületett az idegenrendészeti és bevándorlási törvény<sup>593</sup>, majd 1997-ben a menedéjogi törvény.<sup>594</sup>

A 80-es évek végén az erdélyi magyar és keletnémet menekülők helyzetének rendezése után gyorsan világossá vált, hogy a szovjetrendszer felbomlásával összefonódó menekülthullám nem múlékony jelenség volt csupán. A romániai forradalmat követő, minden addigit felülmúló etnikai üldözések újabb magyar menekülőáradatot indítottak útjára.

A jugoszláv utódállamokban folyó háború most már többségében nem magyar menekülteket sodort az országba. Az etnikai tisztogatások elől, jobbra Bosznia-Hercegovinából, menekülő 48.000 ember nem tartozott a genfi konvenció alá. Antall József, akkori miniszterelnök 1991 augusztusában Mohácson mondott beszédében proklamálta, hogy Magyarország humanitárius megfontolások alapján befogadja a menekülőket, akik így

---

<sup>592</sup> Népszabadság 1989. augusztus 25. részletesebben:

<http://kultura.hu/main.php?folderID=960&articleID=255833&ctag=articlist&iid=1> . Lásd még *Vass Krisztián*: Dokumentumok a valódi Horn Gyuláról. <http://falanx.hu/node/4605/print>, 2007-07-12.

<sup>593</sup> 1993. évi LXXXVI. tv. és a 2001. évi XXXIX. tv. a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról.

<sup>594</sup> 1997. évi CXXXIX. tv. a menedéjogról valamint 2001 évi. XXXVIII. tv. a menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról.

ideiglenes védelem alatt álló személyként, úgynevezett menedékesként, végeredményben a menekülteket megillető jogokhoz és ellátásokhoz jutottak. A déli határon 20, majd további 12 ideiglenes szállást állítottak fel. Ezek 20.000 főnyi délszláv menekültet láttak el nemzetiségi megkülönböztetés nélkül, a többieket magánszállásokon helyezték el. Amíg korábban menekült magyarok letelepítése és teljes integrációja volt a cél, most egyre inkább olyan tömegek áramlottak be, amelyek – kulturális és nyelvi elkülönülésük miatt – nem számíthattak gyors integrációra, de arra nem is tartottak igényt, hiszen vagy minél előbb haza, vagy tovább szerettek volna települni.

A balkáni háborút 1995 decemberében lezáró dayton-i szerződés megkötését követően a menekülthullám ismét csillapodni látszott, a Magyarországhoz közeli szovjet utódállamok a várakozásokkal ellentétben nem süllyedtek polgárháborúba, így a keletről várt háborús menekülők tömege sem jelent meg a határoknál. A béke azonban nem tartott sokáig, hiszen 1997/1998 fordulóján megkezdődött a koszovói háború.

Alig hogy megszületett a magyar menedékjogi törvény, Magyarország a Milosevics-rendszer koszovói népiirtása okán a polgárháborúban részt venni nem akarók és a NATO-bombázások elől menekülő albánok, szerbek és magyarok hullámával kényszerült szembenézni. 1999 júniusáig mintegy 2500 menekülő jelentkezett a Menekültügyi és Migrációs Hivatalnál, 30%-uk albán, 30%-uk magyar volt. Utóbbiak letelepedése elé adminisztratív nehézségek tornyosultak.<sup>595</sup> Ahhoz, hogy munkát vállalhassanak, vagy bevándorlási engedélyt nyújthassanak be, érvényes útlevelekre volt szükségük, útleveleik azonban lejártak, vagy nem is voltak. Az útlevel megújításához haza kellett volna utazniuk, ahol retorziókkal kellett volna szembe nézniük, viszont a menekülttábor nem számított magyarországi lakhelynek.

Pénzügyi vonatkozásban Magyarország ebben az időszakban az európai átlag felett teljesített menekültügyben<sup>596</sup>. A 10.000 lakosra eső befogadottak számát tekintve Európában a 4. helyen állt, a GDP arányos ráfordítás tekintetében viszont az első volt.

Eközben egyre nagyobb számban jelentek meg Európán kívüli menekülők, többségük a hatóságok korabeli tapasztalata szerint Magyarország érintésével nyugati államokba igyekezett. Általában illegálisan, illetve hamis okmányokkal léptek hazánk területére és távoznak innen. Menedék iránti kérelmüket a be- vagy kilépés közben a határon való feltartóztatásuk, vagy az országban való elfogásuk, illetve idegen országból való visszatoloncolásuk alkalmával jelentették be. Valójában azonban nem kívántak élni a felkínált menedékkal, kérelmükkel csak a felelősségre vonást és az idegenrendészeti intézkedéseket kívánták elkerülni. Általában igen bizalmatlannak mutatkoztak mind a magyar, mind az ENSZ szervekkel szemben. Elhelyezésüket követően általában újra kapcsolatba léptek az utazásukat szervezőkkel, gyakran embercsempészekkel. Nagyrésztük illegálisan elhagyta kijelölt tartózkodási helyét, és szintén illegálisan továbbutazott. Elfogásuk esetén gyakran hamis adatokat közöltek, ami hátráltatta a velük kapcsolatos eljárást és helyzetük végleges rendezését. Menekülésüket gyakran nem politikai, hanem döntően gazdasági okok motiválták. 1997-ben mintegy 900 Európán kívüli menedékkérő ügyében indult eljárás. Ebből közel 700 fő az UNHCR döntésének megszületése előtt illegálisan elhagyta a bicskei befogadó állomást és ismeretlen helyre távozott, felkutatásuk sikertelen maradt. 1997 szeptemberében mintegy 50 fő volt az ENSZ-mandátum vagy tilalmi ok alapján befogadottak száma. Többségük a

<sup>595</sup> Vö. *Kőszeg F.*: Éljen a haza, menjetek haza! In: *Népszabadság*. 1998.09.10. 12.o.

<sup>596</sup> *Márkus I.*: Kényszernépvándorlás Magyarországra. *Rendészeti Szemle* 1992. 7. sz. 3-8.o.

Vöröskeresztnél nyert elhelyezést, számosan ismeretlen helyre távoztak. 95 fő került idegenrendészeti intézkedésre várva a Fejér megyei RFK-hoz. 180 esetben nem született döntés, mivel az érintettek személyazonosságát nem sikerült tisztázni. 9 fő esetében az MMH a visszafordításra tett javaslatot.<sup>597</sup>

Magyarországon az *embercsempészet* a menekülthullámokkal egybefonódva, ezekkel párhuzamosan szerveződött meg. A csempészek és segítők többnyire magyar, jugoszláv és román állampolgárok voltak, akik igen szervezeten, szakszerűen és korszerű technikával dolgoztak. A Magyarországot elhagyni akaró illegális bevándorlókat vagy menekülteket a közösségi szálláshelyek környékén portyázva rábeszélték szolgálataik igénybevételére, majd gyakran bántalmazták, megfélemlítették, megszarolták, vagy cserben hagyták. A közösségi szállásokról 1996-ban 1800 fő befogadott tűnt el. Az embercsempészek székhelyei a határ menti nagyvárosok. Erős hierarchizáltságuk miatt irányítóik – általában letelepedett vagy tartózkodási engedéllyel bíró külföldiek – felderítése nem volt könnyű feladat. Bevett eszközeik, illetve módszereik közé tartoztak a hamis úti okmányok, a hatóságokat félrevezető akciók, de nem riadtak vissza a határőrizeti szervek megfenyegetésétől vagy korrumpálásától sem.

A menekülteket leszámítva 1991 és 1997 között összesen 150.000 illegális beutazó került a határország látókörébe, 60%-uk román állampolgár volt.

Magyarország az Európai Unió tagjaként ma elsősorban bevándorlási *transzitországgként*, másodsorban bevándorlási *célországgként* a kelet-közép-európai régió középmezőnyében van, *de nem áll migrációs nyomás alatt*, ami időt engedne a hosszú távú prognózisok és koncepciók elkészítéséhez.

## **2. MENEKÜLŐK ÉS MENEKÜLTEK SZÁMOKBAN A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG**

Magyarország 1988 és 2007 között közel 200.000 menekülőnek nyújtott biztonságos életfeltételeket. 1991-ig a menekülők szinte teljes tömege román állampolgár volt. A menekülők száma 1991-ben érte el a csúcspontot, amikor majdnem 54.000 fő regisztráltatta magát menekülőként, ennek döntő többsége azonban már a balkáni régióból érkezett, amelyhez a következő években további 15.000 fő érkezett a volt Jugoszláviából. A következő években Románia stabilizációjának köszönhetően az onnan érkező menekülők száma néhány százra, majd tízes nagyságrendre esett vissza. 1999-ben az újabb jugoszláv (koszovói) konfliktus valamint az Európán kívüli menekülők létszámának megugrása egy 12.000 fős kiscsúcsot eredményezett a menekülők számában. 2000 körül évi 7-10 ezerre, majd napjainkra 1500-2000 közé csökkent az évenként érkező menekülők száma, ezeknek átlagban 60-80%-a Európán kívüli menekülő.

---

<sup>597</sup> Répási Károly, az MMH Helyi Szerv vezetője egykorú tájékoztatása alapján.

**Magyarországra érkezett, regisztrált menekült jogállást kérelmezők száma 1988 – 2001**

Év	Regisztrált menekülők száma	Ebből állampolgárság szerint									
		Román		szovjet (FÁK)		volt jugoszláv		Európán kívüli		egyéb	
		Fő	%	fő	%	fő	%	Fő	%	fő	%
<b>1988-2001</b>	<b>172 460</b>	<b>54 991</b>	<b>31,89</b>	<b>3 500</b>	<b>2,03</b>	<b>85 769</b>	<b>49,73</b>	<b>26 336</b>	<b>15,27</b>	<b>1 864</b>	<b>1,08</b>
1988	13 173	13 173	100,00	–	–	–	–	–	–	–	–
1989	17 448	17 365	99,52	50	0,29	–	–	–	–	33	0,19
1990	18 283	17 416	95,26	488	2,67	–	–	–	–	379	2,07
1991	53 359	3 728	6,99	738	1,38	48 485	90,87	–	–	408	0,76
1992	16 204	844	5,21	241	1,49	15 021	92,70	–	–	98	0,60
1993	5 366	548	10,21	168	3,13	4 593	85,59	–	–	57	1,06
1994	3 375	661	19,59	304	9,01	2 386	70,70	–	–	24	0,71
1995	5 912	523	8,85	315	5,33	5 046	85,35	–	–	28	0,47
1996	1 259	350	27,80	268	21,29	559	44,40	–	–	82	6,51
1997	2 109	131	6,21	90	4,27	329	15,60	1 411	66,90	148	7,02
1998	7 118	124	1,74	99	1,39	3 333	46,82	3 351	47,08	211	2,96
1999	11 499	16	0,14	264	2,30	5 111	44,45	6 008	52,25	100	0,87
2000	7 801	36	0,46	304	3,90	692	8,87	6 592	84,50	177	2,27
2001	9 554	76	0,80	171	1,79	214	2,24	8 974	93,93	119	1,25

**Magyarországra érkezett, regisztrált menekült jogállást kérelmezők száma 2002 – 2006**

Év	Regisztrált menekültstátuszt kérelmezők száma összesen	Európai		Európán kívüli	
		fő	%	Fő	%
<b>2002</b>	6 412	441	6,88	5971	93,12
<b>2003</b>	2 401	659	27,45	1742	75,55
<b>2004</b>	1 600	503	31,44	1097	68,56
<b>2005</b>	1 609	548	36,29	1 025	63,71
<b>2006</b>	2 117	548	36,29	1 025	63,71
<b>2006. I. félév</b>	999	363	36,33	636	63,66
<b>2007. I. félév</b>	1 205	411	34,11	794	65,89

*Forrás: BÁH*

A menekültek beérkezése az első időkben nagyrészt illegális útvonalon történt, az illegális belépések száma 1989-ben 80%-ot tett ki, 1994 és 1996 között megközelítette a 100 %-ot. Az 1999-es ismételt kisebb kicsúcsosodás az illegálisan belépő menekültek számaiban is megjelent, 2002-ben a beérkezők közel 90% ismét illegálisan érkezett. Mára váltakozóan a menekültek fele-harmada érkezik illegális úton.

**Menekültstátuszt kérelmezők érkezésének módja 2002-2006**

Év	Érkezés módja	
	Legális	Illegális
<b>2002</b>	684	5 728
<b>2003</b>	558	1 843
<b>2004</b>	454	1 146
<b>2005</b>	569	1 040
<b>2006</b>	586	1 531
<b>2007. I. félév</b>	233	972

*Forrás: BÁH*

Az adatok tanúság szerint 2005-ben 1609 fő, 2006-ban összesen 2117 fő menekülő érkezett. Össességében olyannyira lecsökkent az ellátásra, szállásra szoruló menekülők száma, hogy napirenden van a befogadó állomások és közösségi szállások részleges megszüntetése.

A rendszerváltás időszakának első 10 évében közel 80.000 menekültkérelmet nyújtottak be Magyarországon, közel 33.000 menekültügyi eljárás indult, de csak mintegy 10.000 fő kapott menekült státuszt, miközben durván 25.000 megszüntető vagy elutasító határozat született. A menekült státuszt szerzők harmada román, 15%-a jugoszláv állampolgár volt, de néhány százas nagyságrendben voltak közöttük afgánok, irakiak, kurdok, és más nemzetiségűek is.

**Magyarországon menekültként elismert személyek száma eredeti állampolgárság szerint**

Állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006	2007. I. f év
Iraki	46	33	13	5	15	18
Afgán	10	28	19	7	5	1
Szerb-montenegrói	9	19	18	7	0	0
Palesztin	5	2	12	1	1	0
Iráni	3	9	20	10	6	2
Egyéb	31	87	67	67	72	33
<b>Összesen:</b>	<b>104</b>	<b>178</b>	<b>149</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>54</b>

*Forrás: BÁH*

### 3. MAGYARORSZÁGON TARTÓZKODÓ KÜLFÖLDIEK, BEVÁNDORLÓK, LETELEPEDŐK

Magyarországon a 90-es évek közepe óta összesen mintegy 120.000, évente váltakozva hozzávetőlegesen 6000 – 8000 – 12.000 fő nyújtott be bevándorlási illetve letelepedési kérelmet, és 45.000 fő, vagyis egy közepes város lakosságával egyenértékű tömeg vándorolhatott be kérelem alapján hivatalosan Magyarországra. A benyújtók közel háromnegyede magyar ajkú román állampolgár volt (évente 3000-6000), kisebb, de nem jelentéktelen nagyságrendben jelen voltak a szerbiai és ukrán állampolgárok is (évente 500-1500 fő). 1997-től évi 500-1000 fős nagyságrendben megjelentek a kínai és 300-800 fős nagyságrendben a vietnámi bevándorlók kérelmei is. Évente a benyújtott kérelem alapján indított eljárások fele végződik a letelepedés engedélyezésével. Évente mintegy 10-12.000 fő nyújt be állampolgársági ügyekkel kapcsolatos kérelmet, és 6-7 ezer fő kapja meg vagy vissza kérelem vagy nyilatkozat alapján a magyar állampolgárságot. A honosítást vagy visszahonosítást kérő külföldiek 60-70%-a romániai, 10-15 %-a jugoszláv, 10-14%-a ukrán állampolgárságú, többnyire magyar. További 10%-ot tesznek ki a más európai és nem európai országok honosításra váró polgárai. 2001-2005 által bezárt időszakban 150.000 ügynevezett D típusú vízumot, vagyis tartózkodási engedélyt adtak ki, ebből közel 100.000 munkavállalási engedélyhez csatlakozott, 20.000 tanulmányi és 5000 családegyesítési ügyben született.<sup>598</sup>

A bevándorlási és kivándorlási adatok csak igen körülményesen összegezhetőek, ezért csak megközelítő pontosságú adatokkal rendelkezünk annak valós nagyságrendjéről, és szerkezetéről megalapozott becslések szerint a bevándorlók nélkül hazánk mai népessége nem

<sup>598</sup> <http://www.bmbah.hu/statisztikak.php>

érné el a 10 milliót.<sup>599</sup> Sajnálkozva kell csatlakoznunk Tóth Pál Péter megállapításához, mely szerint „...a probléma ... az, hogy az országnak jelenleg éppen úgy nincs nemzetpolitikai, mint migrációs politikai koncepciója, stratégiája”.<sup>600</sup>

**A benyújtott bevándorlási (letelepedési) kérelmek számának alakulása, 1994 – 2001**

	Év							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Elbírálás eredménye szerint</b>								
Engedélyezve	3 367	3 942	2 758	2 841	3 687	2 732	2 481	1 561
Elutasítva	2 495	829	289	522	447	118	70	71
<b>Állampolgárság szerint</b>								
Román	4 619	3 126	3 271	3 224	3 271	5 266	5 397	6 093
Jugoszláv	3 504	668	687	810	1 548	2 002	1 699	1 577
Ukrán	390	468	726	798	1 350	1 623	1 428	388
Kínai	80	128	295	540	1 118	1 546	1 480	1 006
Vietnámi	95	69	64	145	347	354	293	300
Orosz	50	120	152	159	288	301	249	263
Egyéb	448	463	530	602	1 954	938	1 154	1 228
<b>Összesen:</b>	<b>10 556</b>	<b>5 708</b>	<b>6 217</b>	<b>6 683</b>	<b>10 458</b>	<b>12 592</b>	<b>11 700</b>	<b>10 855</b>

**Letelepedési kérelmek 2002 – 2006**

Döntés típusa	2002	2003	2004	2005	2006	2007. I. f év
engedélyezve	2 211	3 650	4 981	5 110	5 274	946
elutasítva	400	658	941	891	1 229	50
megszüntetve	34	3	15	21	46	21
folyamatban	2 008	3 567	3 423	3 211	3 490	1 062
<b>Összes benyújtott kérelem</b>	<b>4 653</b>	<b>7 878</b>	<b>9 360</b>	<b>9 233</b>	<b>10 039</b>	<b>2 080</b>
<b>Állampolgárság</b>						
Román	3 020	5 233	6 344	5 955	6 477	504
ukrán	502	1 032	1 093	1 062	1 249	538
szerb-montenegrói	295	392	597	555	711	76
szerb	0	0	0	0	0	267
kínai	122	313	441	718	546	245
vietnámi	63	64	84	192	178	75
egyéb	651	844	801	751	878	375

*Forrás: BM BÁH*

Az adatokból látható, hogy az 1988–1990 között bevándorlási hullámra fokozatosan csökkenés, majd stabilizálódás, 1997-től pedig újabb növekedés következett. A rendszerváltást követő 15 évben becsülhetően mintegy 200-250 ezer külföldi állampolgár kapott különféle jogcímenen tartózkodási vagy bevándorlási engedélyt, ezek legjelentősebb része le kívánt telepedni, kisebb része idővel mégis távozott. A bevándorlás mellé 40.000 fős

<sup>599</sup> *Hablicsek László – Tóth Pál Péter: A nemzetközi vándorlás szerepe a magyarországi népesség számának megőrzésében 1999–2050 között. In: Cseh-Szombathy László – Tóth Pál Péter (szerk.): Népesedés és népesedéspolitika. Századvég Kiadó, Budapest, 2001, 395–429.o.*

<sup>600</sup> *Tóth Pál Péter: Nemzetközi vándorlás és migrációpolitika. Kisebbségkutatás. 2005. 3. szám*

kivándorló tömeg csatlakozott. A bevándorlók kétharmada Romániából, a délszláv térségből, a szovjet utódállamokból és Kínából érkezett. A román állampolgárok között 80%, az Ukrajnából érkezők között 50-60%, a jugoszláv utódállamokból jövők között 70-80% magyar nemzetiségű volt. A bevándorlók nemek közötti aránya közelítőleg 50-50% volt. Legtöbbjük fiatal felnőtt, a 20–40 évesek aránya 50-60%-ot tett ki. A 20 év alattiak és 40 felettiak aránya közel azonos, 20%-os szinten állt. Átlagéletkoruk 30 év körül van. A 20–40 éves korcsoport aránya a bevándorlók körében több mint kétszer akkora, mint az eredeti népesség esetében. A fiatalabbak gyakorisága azonos a helyivel, de az idősek aránya csak töredéke annak.

A bevándorló férfinépességben a tanulók aránya 20-30% között mozog, az inaktív aránya szintén 20-30%. A bevándorlók 25-30%-a aktív munkaerő, amely többnyire az iparban, további 10-15 % felsőfokú képzettséget igénylő állásban talál foglalkoztatást. Diplomás és vezető állásban dolgozik a kínaiak, vietnámiak és amerikaiak fele. A kínaiak negyede a szolgáltatási szférában tevékenykedik, a Romániából érkezettek negyede az iparban. A volt jugoszláv állampolgárok inkább a mezőgazdaságban találnak tevékenységet. A bevándorlók letelepedésükkor a népesebb, urbanizáltabb településeket részesítik előnyben, miközben a helyi népességben a lakóhely-változtatók inkább a kisebb településekre igyekeznek. A bevándorlók szívesebben települnek a fővárosba vagy környékére (arányuk itt nő a leggyorsabban), valamint a keleti határ menti megyékbe, majd onnan tovább az ország közepe felé – vagyis ezen a területen a legerősebb a munkavállalási migráció – miközben az északi és nyugati országrészben kevésbé jelennek meg. A bevándorlók közel 40%-a Budapesten települt, itt a legnagyobb (60%) a fiatal munkaképes korúak aránya is. Minél távolabbról érkeznek, annál nagyobb a valószínűséggel telepszene le a fővárosban. A vietnamiak, kínaiak mintegy ötször akkora hányada él Budapesten, mint a (2001. évi) népszámlálási népesség, a szlovák és jugoszláv állampolgárok a megyei jogú városokban túltreprezentáltak.<sup>601</sup> Összegzően megállapítható, hogy a jelenlegi bevándorlási trend lényeges tényező Magyarország korstruktúrájának és munkaerő-piaci egyensúlyának javításában is.

#### 4. KÍNAIAK EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Jelenleg éves átlagban 7-800 ezer főre tehető a Kínából kivándorlók száma, ebből 200-300 ezren Ázsiába, az USA-ba és Oroszországba települnek, míg 100 fő Európába vándorol. A nyugat-európai célországok közül leginkább Franciaország, Olaszország és Németország, Közép-Európában pedig Magyarország kedvelt. A kínai hatóságok hallgatólagosan támogatják, az államilag irányított médiák viszont egyenesen propagálják a kivándorlást.

A külföldön letelepült kínaiak leginkább mozgékony vállalkozók, főként kereskedők, és ezek által foglalkoztatott szerződéses vendégmunkások. A Kínán kívül élő kínai állampolgárok, mint a magyarországi kínaiak többsége is, számíthatnak kormányuk támogatására. A kínai származású külföldi állampolgár azonban Kína számára már túl nyugatias, a befogadó országok számára túlságosan kínai, tehát mindkét helyen idegen. Németország és a többi nyugat-európai állam idegenrendészeti és gazdasági eszközökkel

---

<sup>601</sup> Gárdos Éva – Sárosi Annamária: A Magyarországra érkező külföldiek demográfiai jellemzői a magyar népesség tükrében, 1990–2000. Kisebbségkutatás 2005. 3. szám.

[http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk\\_2005\\_03/cikk.php?id=946](http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_2005_03/cikk.php?id=946); Tóth Pál Péter: Egy évtized után. A Magyarországot érintő nemzetközi vándorlás 1990 és 2000 között. Kisebbségkutatás. 13. sz. 2004. 4. p. 598–627.; Lukács Éva – Király Miklós: Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium Budapest, 2001.

igyekezik több-kevesebb sikerrel fékezni az ázsiai immigrációt. Integrációjuk lassabban halad előre, mint más bevándorló csoportoké, Nagy-Britanniában a nemzeti hovatartozásra vonatkozó felmérések szerint a kisebbségek kétharmada, a 200 ezer kínainak azonban csak mintegy fele vallotta magát britnek. A bevándorlók második és harmadik nemzedékének iskolázottsága gyorsan javul. Franciaország az 1970-es évektől a kínai közösségek egyik legnagyobb befogadója volt, ahol ma mintegy 300 ezer kínai él. Jelenleg is számos ösztöndíjas érkezik Kínából a nyugati felsőoktatási intézményekbe, majd hazatérés helyett letelepszik, mások illegális útvonalakon érik el Európát. Az egyre szaporodó Kínai bankok nagystílusú hitelkonstrukciókkal támogatják a kínai vállalkozásokat. A régebbi és újabb kínai közösségek között húzódik bizonyos választóvonal. Az új bevándorlók társadalmilag igen mozgékonyak, műveltek, az integrációt illetően is motiváltak, a régiék erősen hagyományfüggők, etnikai zárványt, zárt gazdaságot alkotnak.<sup>602</sup>

A Magyarországra igyekvő kínaiak bevándorlását az osztogató kommunista állam helyébe lépő fosztogató posztkommunista állam által a középosztályok céltudatos tönkretételével létrehozott társadalmi szegénységzónában az olcsó árúk iránt mutatkozó kereslet indította el. Ez a 15 évvel ezelőtti piacozás mára nagystílusú és színvonalas iparcikk-kereskedelemmé nőtte ki magát. A kínai befektetések nagyságrendje nem ismert pontosan, a kínai állami és magánvállalatok magyarországi tőkebefektetései már 1995 körül meghaladták a 100 millió dollárt. Magyarország a kínai exporttermékek jelentős kelet-közép-európai elosztó és logisztikai központjává, az EU-ba irányuló kínai beruházások tranzitállomásává vált. Ma több ezer kínai kis- és nagykereskedelmi cég forgalmaz a kínai piacokon és a szaporodó városi üzletekben, ezek többsége évente 100-300 ezer dollár, nem egy azonban 2-3 millió dollár vagy annál is jelentősebb forgalmat bonyolít.<sup>603</sup> Bár a magyarországi kínaiak erősen kötődnek hazájukhoz, gyermekeik nagy része magyar iskolában tanul, ami a második és harmadik generáció végleges letelepedését és a nyugat-európai fejlődési mintát vetíti előre. A magyarországi kínaiak többsége 1990-1995 között a Kínai Népköztársaságból vándorolt be. A vízumkényszer 1992 évi visszaállításával a bevándorlás csökkent, majd az 1995-ös szigorító vámszabályok a környező országokba irányuló kitelepülést indítottak el. A Magyarországon tartózkodó kínaiak száma hivatalos adatok szerint mintegy 7000-8000 fő, de egyes becslések 15 ezer és 30 ezer közé teszik a bármilyen jogcímen és jogcím nélkül Magyarországon tartózkodó kínai polgárok számát.

A kínai közösségben erősen érvényesül a kínai állam politikai befolyása, a Magyarországi Kínaiak Egyesülete a magyarországi kínai kolónia legjelentősebb szervezete, feladata a közösségben Peking erkölcsi és politikai vonalának érvényesítése. Ezen túlmenően számos szakmai alapon szerveződő és olykor rivalizáló érdekképviseleti szervezet és szövetség jött létre: Magyarországi Kínai Kereskedelmi Kamara, Magyarországi Kínai Ipari és Kereskedelmi Kamara, Magyarországi Kínai Vendéglátó-ipari Társaság, Kínai-Magyar Barátságot Előmozdító Egyesület. Ezen kívül jelen vannak vallási szervezetek, amelyek szentélyeket tartanak fenn, valamint társadalmi és karitatív szervezetek is, amilyen a Magyarországi Kínai Nők Egyesülete, Magyarországi Kínai Testnevelési és Sportszövetség, Kulturális és Oktatási Társaság a Kínai-Magyar Barátságért, Magyarországi Kínai Ifjúsági Szövetség, és ezek ernyőszervezetei: Magyarországi Kínai Szervezetek Együttműködési

---

<sup>602</sup> A 90-es években kialakult helyzetről lásd *Mészáros Klára: Kínaiak Európában.*

[www.hhrf.org/korunk/9808/8k11.htm](http://www.hhrf.org/korunk/9808/8k11.htm)

<sup>603</sup> *Mészáros Klára* i. m.



Kerekasztala, Magyarországi Kínai Szervezetek Képviselői Bizottsága, Magyarországi Kínaiak Törvényes Jogait és Érdekeit Védő Bizottság, stb.<sup>604</sup>

A kínai bevándorlók megítélése a magyar lakosság körében és a nyilvánosságban igen kiegyensúlyozatlan, a pozitív és a negatív elfogultság között ingadozik.<sup>605</sup> Ma is érvényes mindaz, amit 10 évvel ezelőtt papírra vettem: a szűkülő belső piacért folytatott érdekharokban nem zárható ki a viszonylag védtelen és jól látható kínai piaci kiskereskedelem újbóli kriminalizálása, ahogy erre a 90-es évek közepén már volt példa. Ezt más, különösen multinacionális kereskedelmi lobbik régóta sürgetik. Ezzel meg lehet nyugtatni a nyugati kereskedelmi beruházók időről időre fellángoló elégedetlenségét, demonstrálni lehet az állítólagos feketegazdaság elleni küzdelem hatékonyságát. Mindehhez társadalmi támogatottságot sem nehéz szerezni, hiszen a jómódú kínai kereskedő ellen könnyen felszítható az elszegényedők körében akár saját vásárlóinak ellenszenvé. Ezért nem kizárható, hogy – amint erre Kelet-Ázsiában is akadt példa – a kínaiaknak erősödő etnikai ellenérzéssel kell majd szembenézniük. Eddig néhány demonstratív kísérlettől eltekintve azért nem indult tervszerű akció a kínai piacok felszámolására, mert ezek továbbra is jelentős szerepet játszanak a drasztikus életszínvonal-romlás ellensúlyozásában.<sup>606</sup>

## 5. IDEGENRENDÉSZET

Az idegenrendészeti adatok szerint az 1997-1998-as év minden tekintetben fokozott igénybevételt jelentett a hatóságok számára, ezt az időszakot azonban csendesebb periódus előzte meg és követte. A 90-es évek második felében évente mintegy 18-20 ezer főt utasítottak ki különféle cselekmények elkövetése miatt, ezeknek legalább fele mindenkor, de olykor akár közel 70 %-a is, román állampolgár volt. A kiutasítottak között 700-800 fővel képviseltették magukat az ukrán és 400-800 fő között váltakozva a török, valamint 200-400 fővel a kínai állampolgárok. Mára az éves kiutasítások összes száma 4-5 ezer körül állandósulni látszik. A kiutasítottak 35-65 %-ának esetében került sor kitoloncolásra. A rendszerváltás követő 10 évben az idegenrendészeti őrizetbe vettek száma évente 150 és 300 között ingadozott, majd 2002-ben hirtelen megtízszereződött, hogy aztán visszaálljon a 300-400 körüli értékre. Évi 200-400 esetben kerül sor kijelölt helyen tartózkodás elrendelésére.<sup>607</sup>

---

<sup>604</sup> Nyíri Pál: Egyén és közösség: kínai társadalmi szervezetek Magyarországon 1989–1995.

<http://mokk.bme.hu/mediatervezo/targyak/kultantropo/nyiri3.pdf>

<sup>605</sup> Nyíri Pál: Globális úttörők vagy marginális helybéliek? Párhuzamos felfogások a magyarországi kínaiakról.

[http://indymedia.hu/index.shtml?x=22537&all\\_ids=1](http://indymedia.hu/index.shtml?x=22537&all_ids=1)

<sup>606</sup> Póczik Szilveszter: Rendszerváltás és kriminalitás: külföldiek és cigányok a bünpiacon. Valóság 1996. 6. szám. 73-102. 87. o.

<sup>607</sup> További részletes adatok találhatóak a BM BAH honlapján: <http://www.bmbah.hu/index.php>

**Magyarországról kiutasított jogsértő külföldiek száma 1995-2001**

Állampolgárság	Év						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Román	10 019	7 858	9 786	10 152	11 269	13 034	8 829
Jugoszláv	2 952	2 319	2 563	7 129	2 583	1 014	–
Ukrán	951	726	659	796	720	1 237	846
Afgán	74	81	70	406	549	18	–
Kínai	95	80	215	512	470	903	265
Bangladesi	9	6	4	406	375	61	–
Macedón	217	220	171	240	223	152	289
Török	1 104	840	334	319	178	229	436
Egyéb	1 665	1 129	1 310	1 874	1 970	2 584	3 922
<b>Összesen:</b>	<b>17 568</b>	<b>14 004</b>	<b>15 636</b>	<b>22 553</b>	<b>18 898</b>	<b>19 645</b>	<b>13 987</b>

*Forrás: BM ORFK*

**Magyarországról kiutasított jogsértő külföldiek száma 2002 -2006**

Állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006	2007.I.fév
Román	3 301	2 881	2 573	2 735	2 024	109
Ukrán	824	833	634	955	312	123
Szerb	516	233	100	120	190	145
Moldovai	340	166	143	67	64	26
Kínai	240	89	98	48	54	10
Török	132	82	74	50	21	7
Egyéb	742	545	589	401	367	111
<b>Összesen:</b>	<b>6095</b>	<b>4 829</b>	<b>4 211</b>	<b>4 376</b>	<b>3 032</b>	<b>531</b>

*Forrás: BAH*

**Idegenrendészeti őrizetbe vettek száma, 1994-2001**

Állampolgárság	Év							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Román	58	26	52	52	82	43	49	27
Kínai	–	–	–	–	–	15	18	–
Jugoszláv	10	27	84	47	169	68	17	13
Egyéb	43	50	67	82	143	86	57	61
<b>Összesen:</b>	<b>126</b>	<b>160</b>	<b>307</b>	<b>220</b>	<b>436</b>	<b>239</b>	<b>141</b>	<b>101</b>

*Forrás: BM ORFK*

**Idegenrendészeti őrizetbe vettek száma, 2002 -2006**

Állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006	2006.I.fév	2007. I. f év
kínai	175	63	38	8	22	17	2
román	153	147	155	125	56	23	2
szerb	133	58	26	30	123	80	104
török	93	36	45	22	15	5	6
moldovai	60	54	68	14	24	17	9
vietnámi	35	20	10	28	14	12	2
egyéb	435	201	229	147	115	60	29
<b>Összesen:</b>	<b>1084</b>	<b>579</b>	<b>571</b>	<b>374</b>	<b>369</b>	<b>214</b>	<b>154</b>

*Forrás: BAH*

**A kitoloncolás főbb adatai, 1995-2001**

Állampolgárság	Év						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Román	5 911	5 346	7 307	6 895	7 429	8 312	5 369
Jugoszláv	2 602	1 967	2 287	6 086	2 039	792	630
Afgán	64	80	70	404	548	18	–
Bangladesi	7	5	4	–	357	56	–
Kínai	44	45	160	423	328	843	261
Ukrán	335	394	340	247	166	262	212
Iraki	100	149	94	278	155	47	–
Macedón	196	148	148	144	141	127	88
Török	855	571	300	280	139	146	308
Egyiptomi	48	144	42	37	38	16	–
Egyéb	1 066	934	1 172	1 846	1 523	2 326	2 123
<b>Összesen:</b>	<b>11 228</b>	<b>9 783</b>	<b>11 924</b>	<b>16 640</b>	<b>12 863</b>	<b>12 945</b>	<b>8 991</b>

Forrás: BM ORFK

**A kitoloncolás főbb adatai, 1995-2006**

Állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006	2007.I.fév
román	754	834	353	383	432	25
moldovai	210	120	79	27	22	5
szerb	196	109	67	51	119	92
kínai	123	91	31	6	14	0
török	84	53	50	15	12	1
ukrán	63	163	67	162	93	13
egyéb	329	235	218	81	56	34
<b>Összesen:</b>	<b>1759</b>	<b>1 605</b>	<b>865</b>	<b>725</b>	<b>748</b>	<b>170</b>

Forrás: BÁH

## IRODALOM

*Einwachter* János - *Horváth* Lajos - *Izing* Antal: Menekültek és menedékesek Magyarországon: Bicskén és Nagyatádon. Székesfehérvár 1996.

*Gárdos* Éva – *Sárosi* Annamária: A Magyarországra érkező külföldiek demográfiai jellemzői a magyar népesség tükrében, 1990–2000. *Kisebbségkutatás* 2005. 3. szám. [http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk\\_2005\\_03/cikk.php?id=946](http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_2005_03/cikk.php?id=946)

*Gartner* István: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. *Ügyészek Lapja* 1997. 1. sz. 57-64. o.

*Hablicsek* László – *Tóth* Pál Péter: A nemzetközi vándorlás szerepe a magyarországi népesség számának megőrzésében 1999–2050 között. In: *Cseh-Szombathy* László – *Tóth* Pál Péter (szerk.): *Népesedés és népesedéspolitika*. Századvég Kiadó, Budapest, 2001, 395–429.o.

*Márkus* István: A magyarországi menekültügy aktuális kérdései. *Belügyi Szemle* 1990. 6. sz. 27-33. o.

*Márkus* István: Kényszernépvándorlás Magyarországra. *Rendészeti Szemle* 1992. 7. sz. 3-8. o.

*Mészáros* Klára: Kínaiak Európában. [www.hhrf.org/korunk/9808/8k11.htm](http://www.hhrf.org/korunk/9808/8k11.htm)

*Kőszeg* Ferenc - *Zádori* Zsolt (szerk.): *Táborlakók. Délszláv menekültek a debreceni és nagyatádi menekülttáborban*. 1995. július-1996. május. A Magyar Helsinki Bizottság vizsgálatának eredményei.

*Lukács* Éva – *Király* Miklós: *Migráció és Európai Unió*. Szociális és Családügyi Minisztérium Budapest, 2001.

*Nyíri Pál*: Egyén és közösség: kínai társadalmi szervezetek Magyarországon 1989–1995. <http://mokk.bme.hu/mediatervezo/targyak/kultantropo/nyiri3.pdf>

*Nyíri Pál*: Globális úttörők vagy marginális helybéliel? Párhuzamos felfogások a magyarországi kínaiakról. [http://indymedia.hu/index.shtml?x=22537&all\\_ids=1](http://indymedia.hu/index.shtml?x=22537&all_ids=1)

*Póczik Szilveszter*: Rendszerváltás és kriminalitás: külföldiek és cigányok a bűnpiaccon. *Valóság* 1996. 6. szám. 73-102. 87. o.

*Sík Endre - Tóth Judit* (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migrációs Kutatócsoport Évkönyve 1995. Budapest 1996.

*Szűcs János*: Embercsempészek: az illegális migráció haszonélvezői. *Belügyi Szemle* 1996. 3. sz. 77-79. o.

*Szecsei József*: Embercsempészet Magyarországon a 1990-es években. *Belügyi Szemle* 1997. 7-8. sz. 93-98. o.

*Tóth Pál Péter*: Egy évtized után. A Magyarországot érintő nemzetközi vándorlás 1990 és 2000 között. *Kisebbségkutatás*. 13. sz. 2004. 598–627. o.

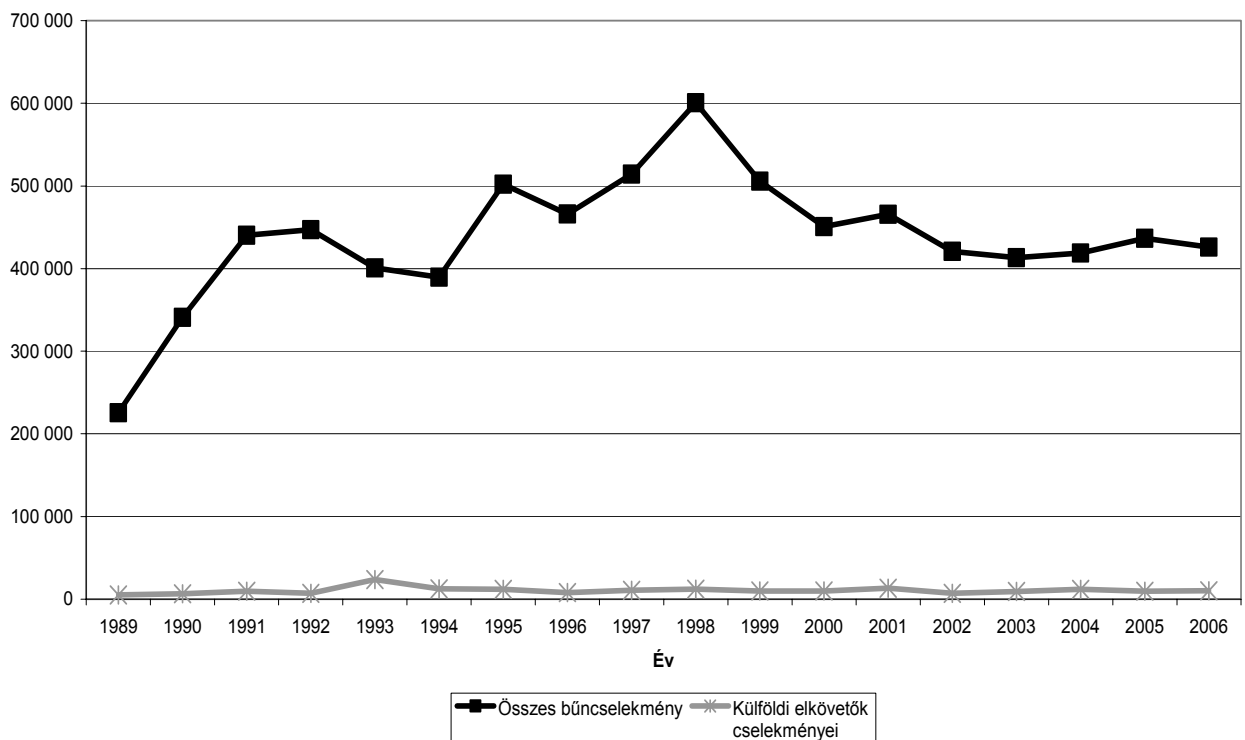
*Tóth Pál Péter*: Nemzetközi vándorlás és migrációpolitika. *Kisebbségkutatás*. 2005. 3. szám. [http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk\\_2005\\_03/cikk.php?id=944](http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_2005_03/cikk.php?id=944)

*Vass Krisztián*: Dokumentumok a valódi Horn Gyuláról. <http://falanx.hu/node/4605/print/2007-07-12>.

## KÜLFÖLDI ÁLLAMPOLGÁROK BŰNELKÖVETÉSE MAGYARORSZÁGON A KRIMINÁLSTATISZTIKA TÜKRÉBEN

A külföldi bűnelkövetők szerepe magyarországi bűnözés teljes vertikumában a kriminálstatiszti­ka adataiból kiindulva nem nevezhető jelentősnek. Évi 20-30 millió beutazó látogatja meg Magyarországot. A 90-es évek közepétől az ezredfordulóig – az 1998 évi csúcsot megelőzően és követően - 400-500 ezer közötti számú bűncselekményre derül fény évente, az összes ismertté vált elkövető 3-4%-a volt külföldi, az ismertté vált cselekményeknek pedig 2-3 %-át követték el külföldiek, ami számszerűleg 10-12.000 bűncselekményt jelentett. A rendszerváltást követő időszakra visszatekintve a statisztikai adatok nem igazolják a 90-es évek közepén a külföldiek bűnelkövetésével kapcsolatban kialakult, propagandisztikus eszközökkel is szított riadalmat. A külföldi *bűnelkövetők száma* a rendszerváltás kezdő évétől máig csak valamelyest, 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. Ugyanebben az időszakban a külföldi *állampolgárok által megvalósított bűncselekményeik száma* közel megháromszorozódott, a kiugrás évében, 1993-ban a bázisévhez mérten megötszörözött, és megközelítette a 24 ezret. 1990-ben egy elkövetőre átlagosan 1 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.

**Ismertté vált bűncselekmények  
1989-2006**



Az összes bűncselekmény száma az 1998-as csúcstól máig – legalábbis statisztikailag - folyamatosan csökkent (2000-ben 450.000-re, 2004-ben 420.000-re), miközben a külföldiek által elkövetett cselekmények száma beállt a 90-es évek második feléből ismert szintre, ami az összes cselekmény viszonylatában továbbra is mintegy 2-3 %-ot jelent.

#### Összes bűncselekmény és külföldi elkövetők cselekményei 1989-2004

Év	Összes bűncselekmény	Külföldi elkövetők cselekményei
1989	225 393	5 004
1990	341 061	6 400
1991	440 370	9 540
1992	447 222	7 192
1993	400 935	23 688
1994	389 451	12 280
1995	502 036	11 837
1996	466 050	7 999
1997	514 403	10 609
1998	600 621	12 136
1999	505 716	9 984
2000	450 673	9 816
2001	465 694	13 351
2002	420 782	7 077
2003	413 343	9 200
2004	418 883	11 893
2005	436 522	9 727
2006	425 941	10 200

A növekedés legfontosabb tényezői a közrend elleni bűncselekmények, az államigazgatási cselekmények valamint a vagyon elleni cselekmények voltak.

A külföldiek által elkövetett államigazgatási cselekményeknek a bázisévi 700-ról 2001-ben 4200 körülre történt hatszoros felszaporodása aligha kíván különösebb magyarázatot a politikai rendszerváltással megkezdett nagyszabású társadalmi és gazdasági átalakulások ismeretében. Az ebbe a körbe sorolt cselekménytípusok – például tiltott határátlépés, embercsempészet, hivatali és korrupciós bűncselekmények, hatóság félrevezetése, hamis tanúzás, okirat-hamisítás - nehézség nélkül hozzárendelhető a lezajlott és aktuálisan zajló társadalmi folyamatokhoz. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy az ilyen cselekmények száma mára - az utóbbi 4 évben egyenesen - újra 1000 körüli értékre állt be.

**Külföldi bűnelkövetők és cselekményeik összes száma évenként 1989-2006**

<b>Év</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	1993	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Külföldi bűnelkövetők</b>	4 650	5 910	5 570	5 740	5 601	5 643	5 986	4 773	4 923	7 001	6 401	5 767	5 620	4 887	5 301	6 513	7 366	5 626
<b>Külföldi elkövetők cselekményei</b>	5 000	6 400	9 540	7 190	23 690	12 280	11 840	8 000	10 610	12 140	9 980	9 820	13 351	7 077	9 200	11 893	9 727	10 200
<b>Személy elleni bűncselekmények</b>	99	194	221	172	228	198	218	149	186	172	166	500	478	208	219	234	232	220
<b>Államigazgatási bűncselekmények</b>	718	99	1 396	796	419	1 017	1 562	1 467	1 272	1 934	2 858	2 110	4 125	1 599	1 001	1 011	1 032	989
<b>Közrend elleni bűncselekmények</b>	140	187	646	856	1 584	2 237	3 255	2 425	2 197	4 681	3 760	3 639	3 402	2 250	3 647	5 720	4 803	3 818
<b>Gazdasági bűncselekmények</b>	2 816	1 594	3 395	2 406	2 261	795	730	591	730	813	772	819	1 029	1 035	1 155	1 587	1 279	1 298
<b>Vagyon elleni bűncselekmények</b>	332	844	2 209	1 536	17 678	6 916	4 966	1 783	5 513	3 790	1 700	2 080	3 640	1 361	2 560	2 604	1 666	2 578

*Forrás: ERÜBS*

A rendészeti tapasztalatok mellett az *embercsempészet* bűncselekményét mutató statisztika is egyértelműen arra mutat, hogy a 90-es évek közepére megjelentek, majd az évtized végére kiteljesedtek a migrációt szervező és támogató illegális hálózatok, megjelent a szervezett embercsempészet és emberkereskedelem, amelyben elsősorban magyar, jugoszláv, köztük számos koszovói albán, román, szlovák és albán állampolgárok szerepeltek elkövetőként. Az ilyen cselekmények száma 1996-tól indult rohamos emelkedésnek: az összes ilyen cselekmény tendenciáját követte a külföldi elkövetők által megvalósított embercsempészési cselekmények száma is. Eközben az ismertté vált elkövetők száma szinte állandó maradt, ami egyre intenzívebb és professzionálisabb elkövetési magatartásra enged következtetni. Az embercsempészettel foglalkozó hálózatok működését távolról sem lehet azonban a külföldiek nyakába varrni. Az utóbbi években már csak tucatnyi, tavaly pedig már csak egyetlen árva külföldi embercsempész vált ismertté. Világos tehát, hogy a valószínűsíthető látencia ellenére is az elkövetőknek messze a döntő többsége magyar állampolgár. Ők azonban szélesebb nemzetközi hálózatok számára dolgoznak, amelyek nehezen felderíthetőek, mivel az emberárut helyi kishálózatok adják egymásnak tovább. Az embercsempészési cselekmények a 2001. évi mintegy 10.000-ról a *statisztika szerint* évi néhány száz, majd néhány tucat esetre redukálódtak.

Ez azonban csupán csalóka látszat. Az ismertté vált embercsempészési cselekmények számának csökkenését a büntető törvénykönyv 2002. április 1-jétől hatályos módosítása okozta. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 27. cikk 1. pontra támaszkodva a 2001. évi CXXI. tv. 2002. IV. 1. hatállyal a szigorítás mellett az embercsempészet bűncselekménynek azt az esetét, amikor az elkövetők az államhatár átlépéséhez több személynek nyújtanak segítséget, úgynevezett törvényi egységbe foglalva egy bűncselekménnyé tette. Ezt megelőzően az embercsempészet annyi rendbeli bűncselekménynek minősült, ahány személynek segítséget nyújtottak. A Btk. módosítása – ahogy a Legfőbb Ügyész 2002. évi országgyűlési beszámolója is megállapította – 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 3.639-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.<sup>608</sup>

Az emberkereskedelemmel kapcsolatos magyar jogharmonizáció<sup>609</sup> ellenére az ilyen cselekmények felderítésében sem mutatkoznak újabb jelentős számszerű eredmények a korábbiakhoz képest.

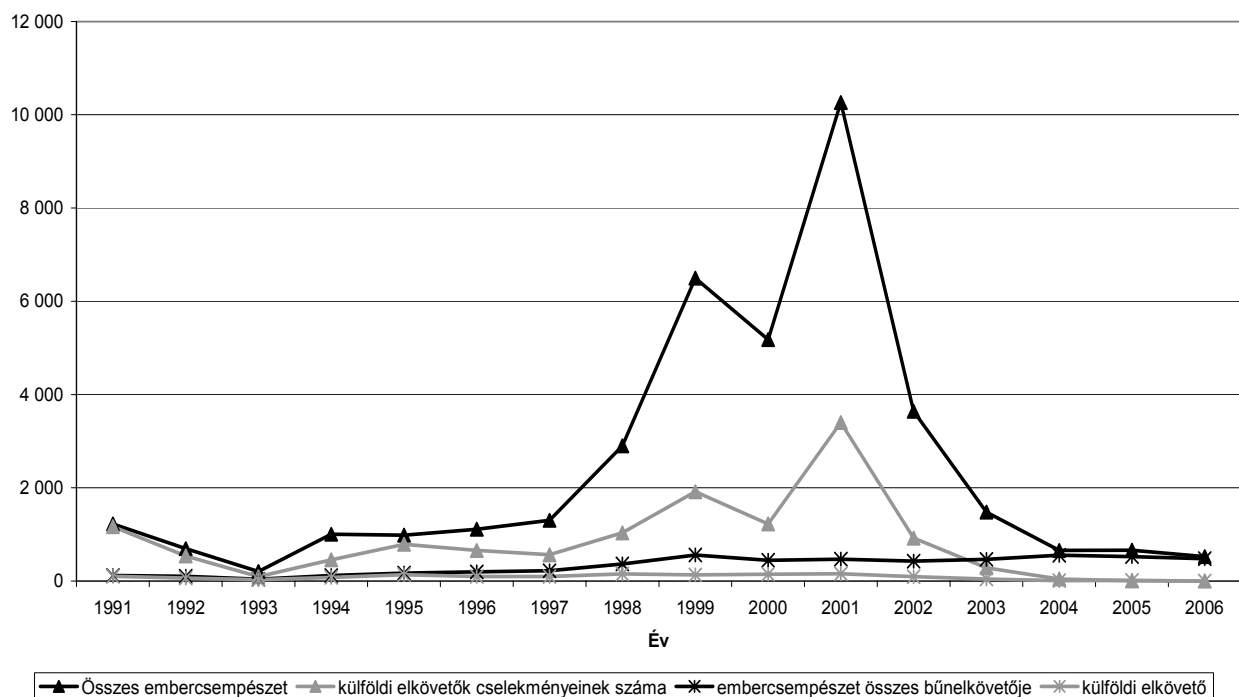
---

<sup>608</sup> A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2002. évi tevékenységéről. 9. és 13. o. Lásd még: Oltalomkeresők. A Menedék Egyesület hírlevele a nemzetközi migrációról. IX. évfolyam 7–8. szám 2003. július–augusztus. 5. o. Az embercsempészet problémájához részletesen lásd: Gaál Gyula: Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és módszereinek változásai a Magyar Köztársaság államhatárán 1991-2003 között. Doktori értekezés. 2005. Határrendészeti tanulmányok 2005/4. (különszám), lásd 8-20. o., különösen 12-13. o.

<sup>609</sup> Lásd: A-Tanács 2002. július 19-i kerethatározata az emberkereskedelem elleni küzdelemről, a-Tanács 2003. december 22-i kerethatározata a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermek-pornográfia elleni küzdelemről, a Tanács 2004. április 29-i irányelve a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekben érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről. Magyar Btk. 175/B. § Emberkereskedelem büntette és vétsége. Az Országos Kriminológiai Intézetben folyó célkutatásról lásd Fehér Lenke: Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem. Kriminológiai Tanulmányok 42. (2005).



**Embercsempészet  
1991-2006**



**Embercsempészet: cselekmények és elkövetők 1991-2006**

Év	Embercsempészet összes bűnelkövetője	Összes embercsempészet	Külföldi elkövető	Külföldi elkövetők cselekményeinek száma
1991	117	1 225	102	1 166
1992	101	695	66	537
1993	41	207	29	92
1994	116	1 005	79	455
1995	173	983	136	788
1996	195	1 114	99	659
1997	221	1 303	100	564
1998	367	2 902	154	1 036
1999	559	6 499	130	1 916
2000	448	5 178	145	1 227
2001	471	10 266	159	3 399
2002	428	3 639	92	920
2003	465	1 481	46	284
2004	555	658	12	46
2005	523	662	13	6
2006	482	525	1	1

Forrás: ERÜBS

Ugyancsak a rendszerváltással és a globalizáció kiteljesedésével összefüggésben magyarázható a külföldi állampolgárok által elkövetett *közrend elleni cselekmények* - egyebek között a robbanóanyag vagy fegyver engedély nélküli birtoklása, ezekkel való visszaélés, veszélyes hulladék, környezetkárosítás, bünszervezet létrehozása, kábítószer, stb. – *huszonötösörösére* (150-ról 3500-ra) növekedése, majd 3 és 6 ezer közötti ingadozása az ezredforduló után. Ezek egy része közvetlen kapcsolatba hozható a gazdasági átalakulás által kitermelt új gazdasági lehetőségekkel, amelyek a haszonszerzésre irányuló újfajta jogsértő magatartások számára is tágabb teret nyitottak. E cselekmények száma 1998-ban az előző évihez képes megduplázódott, azóta pedig kisebb ingadozások mellett évi 4-6 ezer között alakul. A tendenciát figyelve ezen a területen a közeljövőben további stagnálásra számíthatunk.

Annak jeléül azonban, hogy Magyarország a rendszerváltás utáni konszolidációs időszakban részben a szigorodó szabályozók, részben a valóban nagystílusú nemzetközi bűnözés igényeihez mérten szűkös piacai és profitabilitása miatt egyre kevésbé kedvező terep a *gazdasági cselekmények* számára, a kimondottan gazdasági jellegű cselekmények mennyisége a rendszerváltás időszakában megmutatkozó magas értékekhez képest leharadólódott: 3-4 ezerről 1-1,5 ezerre csökkent. Ma már az 1989. évi összes ilyen cselekménynek is már csak a fele mutatkozik. Ugyanakkor jelentheti ez az elkövetési módok jelentős kifinomulását, ami akadályozza felfedésüket.

A rendszerváltást követő hosszabb időszakban a külföldiek *vagyon elleni cselekményeinek* száma megtízszereződve évi 3-5 ezer körülire emelkedett, majd az ezredfordulót követően 2-2,5 ezer körül állapodott meg és ezen a szinten áll ma is.

A rendszerváltás kezdeti időszakához viszonyítva és a *bűncselekmények számának alakulásán mérve* látható, hogy az elkövetésekhez hozzárendelhető etnikai csoportok rangsora is átstrukturálódott. Még 1990-ben is a lengyel elkövetők álltak az élen részben gazdasági, közrendi és vagyon elleni cselekményeikkel. Már ekkor felzárkóztak mögéjük a román állampolgárok, majd 1991-től átvették a vezetést, és mindmáig meg is őrizték 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, valamint Szlovákiából és Ukrajnából érkező elkövetők, és váltakozva máig tartják dobogós helyüket a Romániából származók mögött. A kínai elkövetők cselekményeiről 1995 óta vannak adataink, ezek cselekményeinek száma azóta lassan araszol felfelé, 1999-ben a nyolcadik, de az ezredfordulón már a negyedik helyen álltak, és jelenleg is a 4-5. hely között ingadoznak. 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. Itt kell megjegyeznünk, hogy az elkövetők és bűncselekmények számának és statisztikai szerkezetének bemutatása nem szolgál felvilágosítással az e cselekmények által okozott, pénzben csak részben kifejezhető társadalmi károk és elmarad hasznok mértékéről. Ezek elemzése egy másik kutatás feladata lehet.

Néhány fontosabb külföldi csoport cselekményei száma szerint

Sorrend	Összesen	Román	Ukrán	Jugoszl.	Német	Osztrák	Kína	Szlovák	Szerb és Monten.	Moldáv	Vietnam	Szerb Közt.
1995	11 837	5 812	588		411	274	105					
1996	7 999	3 123	505	1 104	761	175	163	280				
1997	10 609	4 170	465	971	369	2 366	166	196				
1998	12 136	3 534	435	2 638	863	234	223	387				
1999	9 984	3 036	445	2 128	424	263	199	426		57		
2000	9 816	3 389	513	783	350	266	451	182		205		
2001	13 351	3 247	635	936	499	495	749	1 209		461		
2002	7 077	1 872	772	1 062	475	495	260	399	1 062	315	144	
2003	9 200	2 133	1 049		281	248	1 119	214	794	529	273	
2004	11 893	4 128	2 098		249	201	356	234	803	917	151	
2005	9 727	2 563	2 974		284	231	262	385	781	394	228	
2006	10 200	2 663	1 686		763	264	307	298	303	198	346	278
<b>Országoként össz.</b>		39 670	12 165	9 622	5 729	5 512	4 360	4 210	3 743	3 076	1 142	278

**A legfontosabb elkövetői csoportok sorrendje cselekményszám szerint**

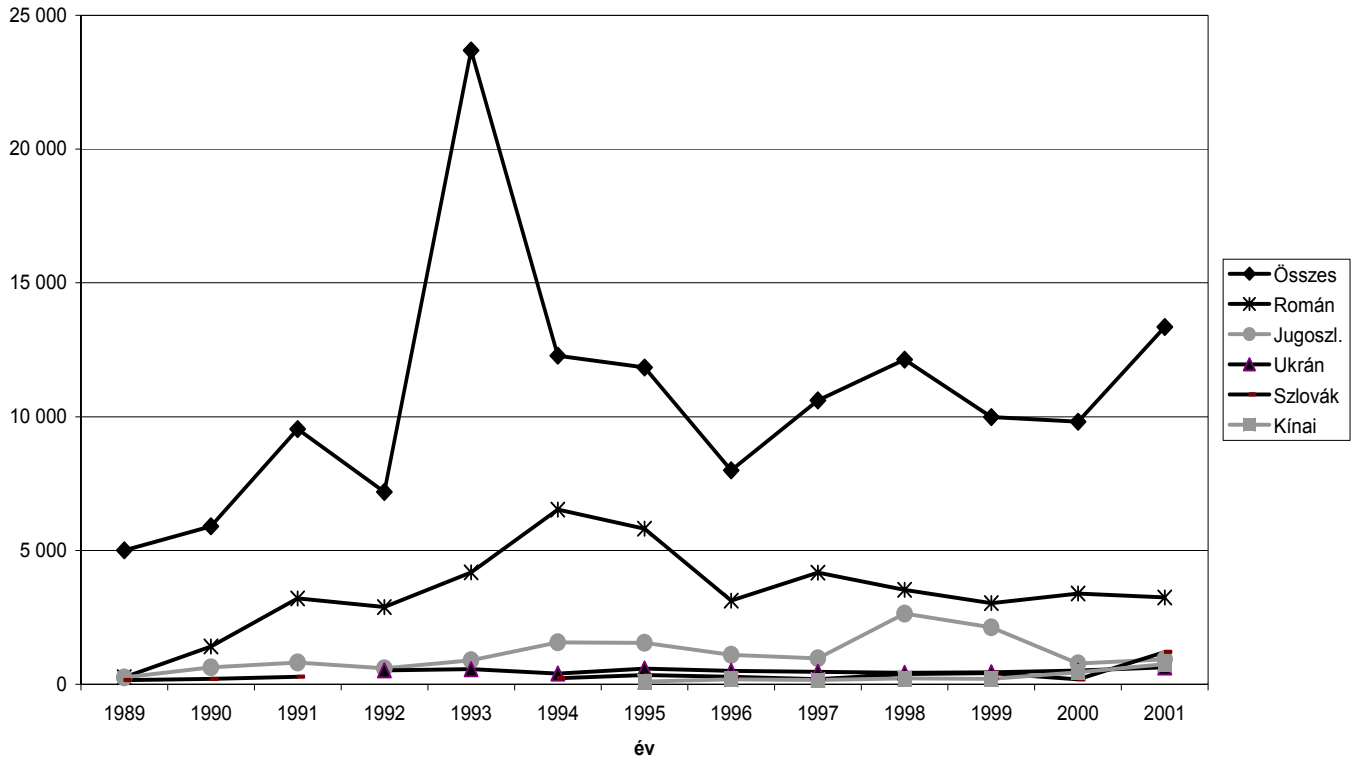
Sorrend	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Lengyel	Lengyel	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Román	Ukrán	Román
2	Német	Román	Lengyel	Jugó	Jugó	Jugó	Jugó	Jugó	Oszták	Jugó	Jugó	Ukrán	Szlovák	Jugó	Kínai	Ukrán	Román	Ukrán
3	Osztrák	Jugó	FÁK	Ukrán	Német	Lengyel	Ukrán	Német	Jugó	Német	Ukrán	Jugó	Jugó	Ukrán	Ukrán	Moldov.	Szerb	Német
4	SZU	SZU	Jugó	Német	Ukrán	Ukrán	Német	Ukrán	Ukrán	Ukrán	Szlovák	Horvát	Kínai	Német	Szerb	Szerb	Moldov.	Vietn.
5	Román	Német	Német	Lengyel	Lengyel	Német	Török	Lengyel	Német	Szlovák	Német	Kínai	Ukrán	Szlovák	Lengyel	Kínai	Szlovák	Kínai
6	Jugó	Osztrák	Bolgár	Bolgár	Bolgár	Bolgár	Osztrák	Osztrák	Szlovák	Horvát	Horvát	Német	Német	Moldov.	Mold.	Német	Német	Szerb * Montenegró
7	Csehszl.	Csehszl.	Osztrák	Orosz	Osztrák	Szlovák	Lengyel	Török	Kínai	Oszták	Osztrák	Osztrák	Osztrák	Osztrák	Német	Szlovák	Kínai	Szlovák
8	Bolgár	Bolgár	-	Osztrák	Orosz	Horvát	Horvát	Kínai	Horvát	Kínai	Kínai	Szlovák	Mold.	Kínai	Vietn.	Osztrák	Osztrák	Szerb Közt.
9	Viet.	Viet.	-	Török	Horvát	Osztrák	Orosz	Horvát	Török	Bolgár	Boszn.	Mold.	Boszn.	Török	Osztrák	Vietn.	Vietn.	Osztrák
10	-	-	-	-	Szlovák	Orosz	Kínai	Orosz	Bolgár	Bosny.	Bolgár	Török	Olasz	Olasz	Szlovák	Török	Török	Moldov.

\* A két ország szétválása miatt

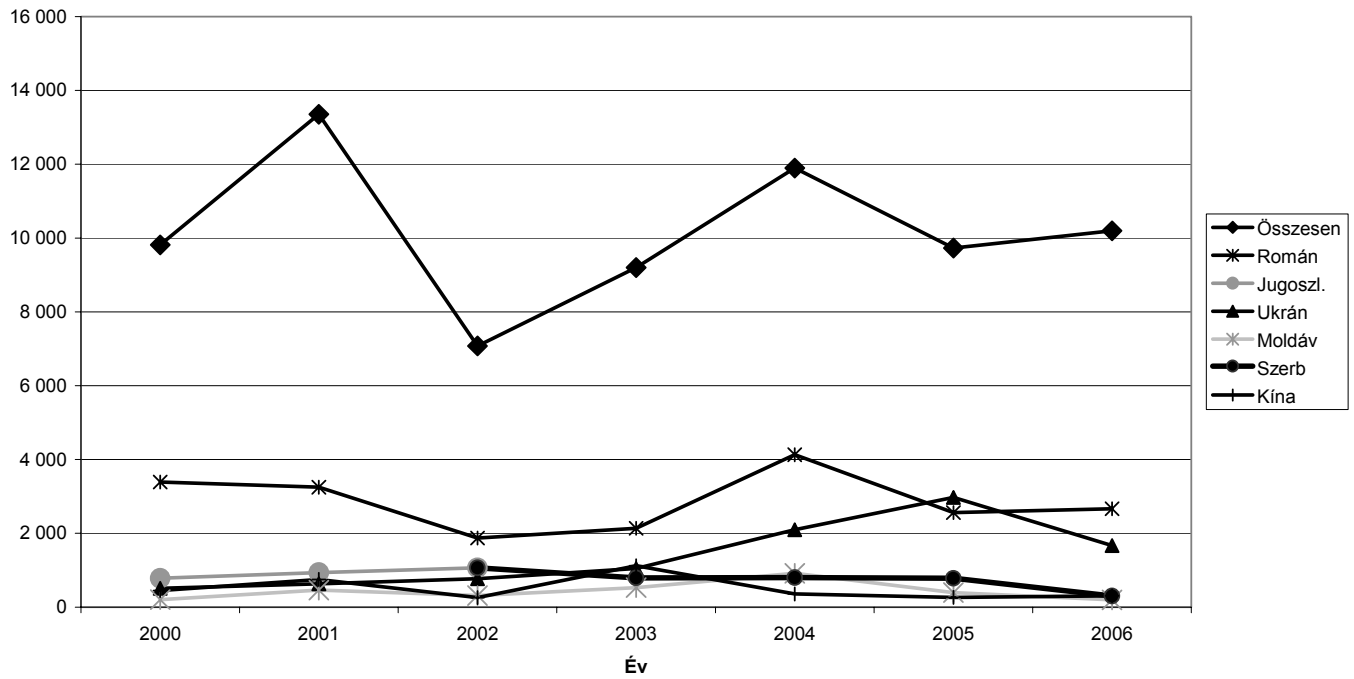
**Romániai elkövetők cselekményei**

Év / Bcs.	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Összes</b>	262	1 410	3 209	2 890	4 186	6 534	5 812	3 123	4 170	3 534	3 036	3 389	3 247	1 872	2 133	4 128	2 563	2 663
<b>Államigazgatási bűncselekmények</b>	62	13	377	618	262	514	618	558	510	593	727	912	919	395	325	420	386	484
<b>Közrend elleni bűncselekmények</b>	17	49	211	318	407	599	1 302	650	913	971	1 017	1 239	1 122	567	607	2 082	718	791
<b>Vagyon elleni bűncselekmények</b>	83	483	1 261	875	2 666	4 912	3 467	912	2 470	1 624	927	839	843	486	620	630	674	664

Fontosabb külföldi elkövetői csoportok bűncselekményeinek alakulása  
1989-2001



Fontosabb külföldi elkövetői csoportok bűncselekményeinek alakulása  
2000-2006



A romániai elkövetők az összes külföldi elkövetőnek mintegy felét, az általuk elkövetett cselekmények a külföldiek által elkövetett összes cselekmény 25-30 %-át teszik ki, ami mindenképpen figyelemre méltó. Számszerűen egy évi körülbelül 2000 fős romániai származású elkövetői kör évi 3-4 ezer cselekményt valósít meg, tehát az egy elkövetőre jutó átlagos cselekményszám ebben a körben viszonylag stabilan 2 körül alakul. Cselekményeik száma a bázisévhez viszonyítva 1994-re 25-szörösére ugrott, de az 1994 évi kiugrást követően lefeleződött, és azóta hosszabb időtávlatban stagnál. Rendőri információk szerint az elkövetői kör professzionálisabbá vált, a cselekmények a korábbiakhoz képest szervezettebbé, tervszerűbbé váltak. Cselekményeik számában az államigazgatás és a vagyon elleni cselekmények (főként zseblopás és betörés) mellett kiemelkednek a közrend elleni cselekmények, főként embercsempészet és okirat-hamisítás.

A kiscsoportokba szervezett román utazó bűnözés nagyvárosokban zseblopások, vidéken sorozatbetörések elkövetésére specializálódott, tevékenységét viszonylag magas fokú technikai felkészültség, helyismeret, szállítási kapacitás, előkészített menekülési útvonalakkal, helyi segítők igénybevétele jellemzi. E csoportok nemzetközi útvonalon dolgoznak, ennek főbb állomásai Budapest, Bécs, München, Milánó, majd Ljubljana érintésével térnek haza Romániába.

Romániából származó gyermek- és fiatalkorúak jelentős számban vettek részt a 90-es években kialakult homoszexuális prostitúció kínálatában.

A fenti grafikon szemléletesen mutatja, hogy 2002-től az ukrán elkövetők összes cselekményeinek száma is egyenletesen emelkedik, és 2005-re nagyon hasonló cselekményi struktúra mellett elérte, sőt kicsivel meg is haladta a román elkövetők cselekményeinek számát. Várhatóan e két elkövetői csoport cselekményeinek mennyiségileg és minőségileg a jövőben is hasonlóan alakul majd.

A kínai bűnelkövetők tekintetében számos téves közhiedelem él a nyilvánosságban, mindenek előtt az úgynevezett kínai piacok illegális voltával kapcsolatban: a tévképzetekkel ellentétben az ezeken forgalmazó kereskedők engedéllyel letelepedett, szabályosan üzemeltetett, számlaképes vállalkozások tulajdonosai vagy alkalmazottai. Ebben a zárt társadalmi közegben természetesen igen alacsony a feljelentési hajlandóság, bizalmatlanág él a befogadó terület hatóságaival szemben, ezért feltételezhető, hogy a kriminál-statisztikában megjelenő adatok mögött a kínai közösség esetében is bizonyos látenciával kell számolni. Az általuk megvalósított és ismertté vált cselekmények között az államigazgatási területen legjellemzőbb a migrációval összefüggő jogellenes belföldi tartózkodás, az évi összes kínai cselekmény mintegy harmadát-felét kitevő közrendi területen a migrációval és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos okirat-hamisítás, a gazdasági területen a korszak, de nagy értékre elkövetett vámcselekmény, a vagyon elleni területen szintén a kereskedelem kapcsán a szerzői és szomszédos jogok megsértése: tömegesen fordul elő, például hamis márkajelzésű árucikkek forgalmazása.<sup>610</sup> Nyugat-Európai tapasztalatok szerint a kínaiak körében magas fokú szervezethez hasonlóan a nagy volumenű áruszállítás mellett az emberszállításban is, a kínaiak állítólagos illegális migrációja azonban igen nehezen követhető, jelenlegi ismereteink szerint nem nevezhető tömegesnek. Mivel jelenlétükhöz nagyszabású pénz- és áruforgalom kötődik, számolni kell a gazdasági tevékenységek más területein jelentkező normaszegésekhez hasonló cselekményekkel, ezekhez azonban aligha célszerű etnikai

<sup>610</sup> A kínai bevándorlókkal kapcsolatos korábbi tendenciákhoz lásd: Póczik Szilveszter: Rendszerváltás és kriminalitás: külföldiek és cigányok a bűnpiacra. Valóság 1996. 6. szám. 73-102. o.

jellegeket társítani. Éves átlagban elkövetett 300-400 cselekményük nem képvisel komoly nagyságrendet sem az összes bűnözésben, sem a külföldiek bűnelkövetésében. A kínaiak jelenléte, ahogy fentebb utaltunk rá, egyként tartogat társadalmi-gazdasági előnyöket és hátrányokat, jelenlétük biztonságpolitikai megítélése ezek egyenkénti és összegző mérlegelésével történhet, annak különös figyelembevételével, hogy Kína a 21-22. század szuperhatalma lesz: az USA mellett, vagy talán éppen helyett.

#### IRODALOM:

*Fehér Lenke*: Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem. Kriminológiai Tanulmányok 42. szám. 2005.

*Gaál Gyula*: Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és módszereinek változásai a Magyar Köztársaság államhatárán 1991-2003 között. Doktori értekezés. 2005. Határrendészeti tanulmányok 2005/4. Különszám.

*Póczik Szilveszter*: Rendszerváltás és kriminalitás: külföldiek és cigányok a bűnpiaccon. Valóság 1996. 6. szám. 73-102. o.

*Szecsei József*: Embercsempészet Magyarországon a 1990-es években. Belügyi Szemle 1997. 7-8. sz. 93-98. o.

*Szűcs János*: Embercsempészek: az illegális migráció haszonélvezői. Belügyi Szemle 1996. 3. sz. 77-79. o.

## EMBERCSEMPÉSZEK ÉS CSEMPÉSZETT SZEMÉLYEK MAGYARORSZÁGON

### BEVEZETÉS

Az embercsempészéssel és olykor emberkereskedelemmel is foglalkozó bűnszervezetek létrejötte világszerte hosszú, dinamikusabb folyamat eredménye. A 80-as évek közepétől került e két deliktum problémája a kutatók figyelmének középpontjába. Bár számos kutatás irányult a probléma különböző aspektusaira, úgy tűnik, nemzetközi szinten még mindig igen szűk a komplex, interdiszciplináris és összehasonlító jellegű kutatások köre. Szecsei József Embercsempészet Magyarországon az 1990-es években<sup>611</sup> című cikke óta a magyar helyzetet elemző tanulmányt alig olvashattunk. Az Országos Kriminológiai Intézetben 193 embercsempészéssel kapcsolatos ügyészégi iratot elemeztünk.<sup>612</sup> A jelen tanulmány egyebek között ezen iratok feldolgozására is támaszkodva az embercsempész csoportok és a csempészett személyek és csoportok jellemzőit, tehát az elkövetőket és áldozataikat mutatja be.

Az embercsempészes viszonylag kis ráfordítással nagy haszon ígéréssel kecsegtető deliktum, amely feltételez ugyan szervezettséget, ám a szervezett bűnözés és az embercsempészes közötti kapcsolatra kevés bizonyítékot találunk.<sup>613</sup> Vass Ferenc szerint az embercsempészes a migráció illegális formája, amely emberek illegális importját vagy exportját jelenti: emberek illegális szállítását a kiindulási országból a célországba. Az illegális migráción belül az embercsempészes, amely csak a határátlépés elősegítését foglalja magában különböző súlypontokkal ugyan, de világviszonylatban erősödő tendenciát mutat.<sup>614</sup> A nemzetközi migráció során elkövetett embercsempészetéről beszélünk, amennyiben felmerül az anyagi ellenszolgáltatásért végzett tiltott szállítás. Az embercsempészesben közvetítők, a csempészt szervező és bonyolító személyek működnek együtt. Segítségükkel az illegális ki-

<sup>611</sup> Szecsei József: Embercsempészet Magyarországon az 1990-es években. Belügyi Szemle, 1997. 7-8. szám, pp. 93-99.

<sup>612</sup> A megyei főügyészségek által rendelkezésre bocsátott közel 200 ügyészégi házi iratban 193 esetben volt szó embercsempészesről. Az általunk vizsgált aktákban általában (109 esetben) egy személy valósította meg az embercsempészes büntetést. Az elkövetők többsége (94%) férfi volt, a női elkövetők száma elenyészőnek mondható. 39 aktában szerepelt két elkövető. Háromnál több elkövetőt 45 ügyben találtunk. A 193 akta összesen 431 elkövetőt tartalmazott. Az ítélezési gyakorlat szerint az embercsempészes tette az, aki a határon átcsempésztett személyek továbbszállítását, illetve célba juttatását végzi. Az akták többségében az önálló tettesség volt jellemző, de volt példa arra is, hogy bár egy főt sikerült csak a hatóságoknak felderíteni, a büntetés kiszabása során mégis súlyosító körülményként szerepelt a bűnszervezetben való elkövetés (11 iratban). Az elemzett akták jelentős részében több személynek segítséget nyújtva valósították meg az embercsempészt, jellemzően vagyoni haszonszerzés céljából. Az üzletszerűséget csupán 10 alkalommal, míg a sanyargatást 5 esetben találták bizonyítottnak. Ezeket az ügyeket viszonylag gyors eljárás során sikerült lezárni, komoly szervezet felgöngyölítésére nem találtunk adatot. Részletesen ld. Windt Szandra: Az embercsempészes jellemzői egy kriminológiai kutatás tükrében. Belügyi Szemle. 2006 évi 3. szám. 76-88. o.

<sup>613</sup> Vö. Barabás A. Tünde: A szervezett bűnözés egyes megnyilvánulásai Magyarországon. Rendvédelmi Füzetek 31. sz., RTF, Budapest, 2001. vagy Bilger, Veronika – Hofmann, Martin – Jandl, Michael: Human smuggling as a Transnational Service Industry: Evidence from Austria. International Migration, Vol. 44. Issue 4, Oct. 2006, pp. 59-94.

<sup>614</sup> Vass Ferenc: Az emberkereskedelem és az embercsempészes összefüggései a szervezett bűnözéssel. Rendvédelmi füzetek, 2002/10., <http://www.bm.hu/>



és bevándorlók információkhoz, hamis vagy lopott úti okmányhoz vagy egyéb személyi okmányhoz juthatnak. Az embercsempészség során a tranzit- vagy célországba történő belépés illegális, ami történhet a célország hatóságainak teljes megkerülésével vagy hamis úti- és egyéb okmányok bemutatásával, illetve olyan célországbeli okmányok felmutatásával, amelyeket loptak, vagy hamisítottak.<sup>615</sup>

Az embercsempészet bűncselekmény körébe idegen személy(ek)nek valamely állam területére történő illegális beléptetésének elősegítése tartozik, ami általában, de nem feltétlenül profitszerzés céljából történik. A Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve a migránsoknak, szárazföldi, tengeri vagy légi úton való csempészéséről<sup>616</sup> meghatározza az embercsempészség fogalmát, illetve az illegális belépés valamint a hamis úti- vagy személyi okmányokkal utazás fogalmát is. Az embercsempészség eszerint: közvetlenül vagy közvetve pénzügyi vagy más anyagi haszonszerzés érdekében személyek illegális belépésének elősegítése olyan állam területére, amelynek az adott személy nem állampolgára vagy állandó lakosa.<sup>617</sup>

## 1. A bűncselekmény jellemzői

A hatályos Btk. szerint:

- „218. § (1) Aki államhatárnak más által*
- a) engedély nélkül,*
  - b) meg nem engedett módon történő átlépéséhez segítséget nyújt, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*
- (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az embercsempészt*
- a) vagyoni haszonszerzés végett,*
  - b) államhatár átlépéséhez több személynek segítséget nyújtva követik el.*
- (3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha az embercsempészt*
- a) a csempésztett személy sanyargatásával,*
  - b) fegyveresen,*
  - c) üzletszerűen*
- követik el.*
- (4) Aki az (1)-(3) bekezdésben meghatározott embercsempészségre irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*
- (5) Az embercsempészség elkövetőjével szemben mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.”*

A Btk. 218. §-ában meghatározott, embercsempészséssel kapcsolatos törvényi rendelkezések az elmúlt időszakban többször is módosultak. E módosítások közé tartozik az 1989. évi XXVIII. törvény, az 1993. évi XVII. törvény, az 1997. évi LXXIII. törvény, az

<sup>615</sup> Jungbert Béla: i.m. p. 197.

<sup>616</sup> Protocol against the smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

<sup>617</sup> Article 3. Use of Terms. For the purposes of this Protocol:

(a) „Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not national or a permanent resident.

1998. évi LXXXVII. törvény, valamint a jelenleg hatályos rendelkezéseket tartalmazó 2001. évi CXXI. törvény.

Az embercsempészség tényállásának módosított szabályozása a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 27. cikk 1. pontjának megfelelően történt, amely szerint: a szerződő felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő büntetőintézkedéseket vezetnek be mindazokkal szemben, akik haszonszerzés céljából külföldieknek segítenek, vagy kísérletet tesznek erre annak érdekében, hogy a szerződő fél külföldiek beléptetésére és tartózkodására vonatkozó törvényei megsértésével területére külföldiek belépjenek, vagy ott tartózkodjanak.

Az embercsempészségre vonatkozó korábban hatályban lévő rendelkezések az embercsempészség elemeként rögzítették a haszonszerzés mozzanatát, a 2001. évi CXXI. törvény azonban ezt hatályon kívül helyezte. Az Btk. 218. § (1) bekezdésében rögzített tényállás szerint embercsempészt valósít meg, aki államhatárnak más által engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon történő átlépéséhez segítséget nyújt, amivel büntetést követ el. E rendelkezés az önmagában szabálysértésnek minősülő cselekményhez kapcsolódó bűnszegédi magatartást is tettesi cselekménynek minősíti. E bűncselekménynek elkövetési tárgya *nincs*, mert az államokat egymástól elválasztó képzeletbeli vonal nem rendelkezik a dologgá válás feltételeivel. A Btk. 218. §-ában rögzített elkövetési magatartások azért minősülnek bűncselekménynek, mert *sértik, vagy veszélyeztetik* az állami szuverenitás teljes körű érvényesülését, és nem azért, mert az elkövető a határt, mint képzeletbeli vonalat megsérti.

Az esetek többségében kapcsolat áll fenn az illegális migráció, az embercsempészség valamint a szervezett bűnözés között. E jelenségek a világ fejlett országainak többségét, szinte mindegyikét fenyegetik.<sup>618</sup> A csempészség szervezettsége alapján Jungbert Béla háromféle rendszert különböztet meg.<sup>619</sup> Ezek mindegyikére volt példa az általunk vizsgált esetekben is:

1. Kritikus és nehezen őrizhető határok mentén gyakori az *alkalmi embercsempészség*. A *csempészek* nem rendszeresen és általában csekély összegért, gyalog, személygépkocsin, konténerekben kísérelnek meg kisszámú egyént illegálisan átjuttatni a gyengén őrzött határokon.
2. *Kisméretű, szervezett* csempészkörök rendszeresen egy konkrét ország vagy térség állampolgárait fuvarozzák azonos útvonalakon és módon.<sup>620</sup>
3. A *szervezett nemzetközi embercsempész-hálózatok* tevékenysége láncszerűen összefonódik, és a bűnözés egyéb formáira is kiterjed. Országokat képesek behálózni, rendkívül mozgékonyak, változtatják módszereiket, útvonalait, központjukat. Embereik több országban is jelen vannak, nemcsak korrumpálják a hatóságokat, hanem be is épülnek azokba. A tranzit- és célországokban logisztikai bázisokkal, a legmodernebb, kommunikációs és egyéb technikai eszközökkel rendelkeznek. Tevékenységi körüknek az embercsempészség csak az egyik és nem is mindig a legmeghatározóbb ága.

---

<sup>618</sup> Fehér Lenke: Empirikus vizsgálat az embercsempészetéről, különös tekintettel a szervezett bűnözésre. 2005. Kézirat

<sup>619</sup> Jungbert Béla: i.m. 197-198. o.

<sup>620</sup> Ilyen jellegű embercsempészség folyt 1992–93-ban Romániából Lengyelországba Ukrajnán át, aztán onnan tovább Németországba.

## 2. Az embercsempészek útvonalai

Magyarország földrajzi elhelyezkedése és infrastrukturális jellemzői alapján három jól elkülöníthető befelé irányuló migrációs útvonal különböztethető meg, ezek egyúttal az embercsempészet fő útvonalai is. Az első ilyen útvonal Oroszország-Ukrajna felől halad hazánkon át Ausztria és Szlovákia érintésével Németország és más nyugat-európai országok felé. 1999-től a Budapestről kifelé vezető szöktetési csatorna kettévált. Az egyik útvonal közvetlenül, míg a másik Szlovákiát keresztül haladt Ausztria felé. A második embercsempész útvonal Törökországból kiindulva Bulgárián, Románián keresztül halad Magyarország felé. Budapesten kétfelé ágazik. Az egyik irány Szlovénia, Dél-Ausztria, Észak-Olaszország, míg a másik ága Ausztria, Németország, Hollandia, Anglia felé folytatódik. Végül, a harmadik embercsempész útvonal Törökországon, Bulgárián, Szerbia-Montenegrón keresztül Magyarországra vezet. Ez az úgynevezett balkáni útvonal. Ez a migrációs útvonal fokozatosan áttevődik Szerbia-Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Szlovénia, Olaszország felé.<sup>621</sup>

## 3. Alkalmi embercsempészek

Tapasztalataink szerint többnyire csupán egy elkövető kerül a hatóságok látókörébe, de gyakran találtunk utalást további „ismeretlen” segítőkre. Ezek az alkalmilag tevékenykedő elkövetők legtöbbször a migránsokkal együtt lépik át a határt, a gépjárművel vagy megbújásos módszerrel igyekeztek átjuttatni megbízóikat a zöldhatáron, esetleg cseh, litván, lengyel fényképcserés iratok segítségével a határállomásokon. Rendszerint kisebb csoportokat, alkalmanként 1-4 főt próbálnak a határon átvinni. A csempészett személyek főleg szerb, moldáv és ukrán polgárok, akik Olaszország és Ausztria felé igyekeznek a jobb élet és nem utolsó sorban munkaszerzés reményében.

Az illegális migrációval kapcsolatos marketing tevékenység, ha van ilyen, a kiindulási országokban folyik, és összekapcsolódik útvonaltervezéssel és úti okmányok beszerzésével. A – látszólag - egyéni elkövetők esetében nem találtunk utalást komoly előkészületekre, de biztosak lehetünk abban, hogy voltak és vannak kapcsolattartók az elkövetők és a migránsok között. Alkalmi ismerősök mellett olyan személyekről van szó, akikről környezetük jól tudja, hol lehet megtalálni őket, mikorra szervezik az utakat. A kapcsolattartók szerzik a hamis vagy hamisított úti okmányokat, ők adnak útbaigazítást arról, hol van a gyülekező. Ha járművel történik az utaztatás, legtöbbször a gépjármű vezetőjét érik tetten: ő lesz a csempészés egyedüli elkövetője, bár gyakran védekezik azzal, nem tudta hogy embereket szállít, vagy nem tudott az általa átadott hamis úti okmányok eredetéről. Az árak tekintetében igen vegyes a kép, a határon történő átkísérés ára 10 és 50 Euró fejenként, de úti okmányok beszerzéséért akár 500 Eurót is fizetni kell.

---

<sup>621</sup> Demus Mária: A Magyar Köztársaság Határőrségének tapasztalatai az embercsempészés elleni fellépésben. In: *Fehér* Lenke (szerk.): *Kézikönyv az emberkereskedelemlről*. IOM, Budapest, 2004. 40-41.o.

### 3.1. Esetek

#### Szerb elkövetők

- *A gyanúsítottal együtt egy szerb nő próbált egy taxiban a határon átjutni úgy, hogy a nő egy másik asszony útlevelét mutatta be.*
- *A határátlépéskor a gépkocsija csomagtartójába bújtatta feleségét, mert az nem rendelkezett vízummal.*
- *A határátlépéskor a csomagtartójában elrejtőzve megtalálták a testvérét, aki így akart Németországba jutni.*
- *A vádlott az általa vezetett kisbusz első és második ülésora között rokonát elrejtve, meg nem engedett módon csempészte Magyarországra, ausztriai végcéllal. A férfinak schengeni vízuma nem volt, azt hitte, Magyarországra is az kell.*
- *Vádlott egy főt próbált meg gépkocsijában engedély nélkül Szerbiába vinni. Pénzt nem kért és nem is kapott érte.*

#### Román elkövetők

- *A határ átlépése során a vádlott által vezetett kamion platója alatt négy moldávot fedeztek fel. Elmondása szerint fegyverrel kényszerítették, hogy az embercsempészetben közreműködjön.*
- *A határállomásnál a tehergépkocsijában a plató és az alvázmerevítő között kialakított rejtékhelyen négy moldáv állampolgárt találtak a határőrök.*
- *A vádlott személygépkocsiban próbált két román állampolgárt kicsempészni, akiket személyenként 50 euróért és ékszerekért akart illegálisan Ausztriába juttatni.*
- *Egy nappal a bűncselekmény előtt a vádlott találkozott egy román ismerősével, aki megkérte, hogy négy moldáv állampolgárt szállítson a kamionjával illegálisan Olaszországba. A kamion aljára erősített deszkákon a határőrök megtalálták a moldávokat.*
- *A vádlott az illegális bevándorlókat a magyar-szlovén zöldhatárra szállította, így nyújtva segítséget az illegális határátlépéshez.*
- *Vádlott által vezetett gépkocsiban 3 fő utazott és próbált meg fényképcserés hamisított román útlevéllel Magyarországra bejutni. Vádlott 200 Eurót kapott volna, ha elviszi őket Budapestre.*

#### Lengyel elkövetők, ukrán migránsok

- *A gyanúsított gépkocsijában 3 ukránt próbált meg illegálisan, hamis lengyel útlevelekkel Ausztriába juttatni. A gyanúsított fejenként 1000 Eurót kért, hogy az útleveleket biztosítsa, és a szállítást lebonyolítsa. Az egyik nő legálisan, Záhonytól jött Magyarországra. Stoppoltak egy mikrobuszt, azzal mentek a magyar-osztrák határ közelébe. Még Ukrajnában mondták nekik, hogy a határ közelében lengyelek segítenek Olaszországba jutni.*
- *Az ukránok egy ismeretlen férfival jöttek Záhonytól Magyarországra, onnan Hegyeshalomra mentek, egy motelba (Paprika Hotel). Itt sok ukrán van, akik lengyel útlevélre várnak.*
- *A lengyel útleveleket az egyik férfi a nyíregyházi piacon 500 Euróért, a másik 1700 Euróért még Lvovban vette, a többiek a határ közelében egy ismeretlen férfitől kapták. Néhányuk legálisan jött egy ukrán férfi mikrobuszával Magyarországra, 400-500 Euróért fejenként.*

Vizsgálatunk során számos lengyel állampolgárságú elkövetővel találkoztunk, akik jellemzően egyedül kerültek a hatóság látókörébe, de következtetni lehetett a háttérben bizonyos szervezethez. A lengyel elkövetők jellemzően Győr-Moson-Sopron megyében

próbáltak szinte kizárólag ukrán állampolgárokat átjuttatni a határ túloldalára. Az ukrán migránsok kihallgatása során egyértelműen kiderült, hogy ők legálisan érkeztek Magyarországra, de már otthon birtokukba jutott az információ, hogy a Győr-Moson-Sopron megyében a lengyelek szívesen segítenek majd rajtuk. A nyelvi hasonlóság megkönnyíti a lengyelek és az ukránok közötti kommunikációt.

#### 4. Kisebb embercsempész csoportok

Ezekben rendszerint 2-3 elkövető működik együtt és kézzelfogható bizonyos szervezettség. Többségük megfelelő helyismerettel és a szükséges nyelvismerettel rendelkező magyar állampolgár<sup>622</sup>, de előfordul köztük román, ukrán, szerb is. Csupán néhány főt csempésznek alkalmanként, de akadt csoport is, amely 47 főnek nyújtott segítséget a határátkeléshez. A csempészett migránsok főleg ukránok és moldávok, de akadnak Afganisztánból és Törökországból érkezők is. A kisebb csoportokra jellemzőnek mondható a szakszerűség, konspiráltság, magas szintű technikai ellátottság.<sup>623</sup> Sok esetben az ügy eredményes felgöngyölítéséhez a nyomozók a terheltek telefonos listáját, valamint a mobil készülékek SIM kártyájáról származó adatokat is felhasználták, de a szerveződés összes tagját rendszerint sohasem sikerül megtalálni. A migránsok csak közvetlen segítőjüket valamint a távoli és általában felderítetlenül maradó közvetítőt ismerik. E kis csempészcsoportok gyakran nem kísérik át a migránsokat a zöldhatáron, csupán megmutatják, az utat, majd társaik a határ másik oldalán tovább kalauzolják őket Ausztriában vagy Szlovéniában az ország belseje felé.

Az utazások és csoportok előkészítése lényegesen körültekintőbben történik, mint az egyéni elkövetők esetében. A migránsokat szabályszerűen toborozzák: a menekülőket jellemzően a befogadó állomásokon. Volt rá példa, hogy befogadott személy a debreceni befogadó állomáson anyagi ellenszolgáltatás fejében üzletszerűen foglalkozott a Nyugat-Európába, főleg Ausztriába történő csempészését szervezésével. Az elkövetők gyakran gépjárművet, többnyire mikrobuszt, pihenőhely céljára ingatlant bérelnek, a migránsok számára átmeneti szállást, étkezést biztosítanak. A szervezettebb kiscsoportok rendelkeznek úgynevezett „előfutóval”: feladata, hogy az utat kémlelje, felvezető autóként az esetleges útlezárásokra, közúti ellenőrzésekre felhívja a ténylegesen illegális migránsokat szállító autó sofőrjének figyelmét. Külön, helyismerettel rendelkező személyek végzi a határon való átkísérést, nem ritkán terepszínű ruhába öltözve. Míg ők átkísérik a migránsokat a zöldhatáron, szállítójárműveik legálisan lépik át a határt, és a túloldalon megbeszélte találkozási ponton ismét felveszik őket. Ritkán, de előfordul, hogy kamion rakterében bujtatják el a határátlépőket. A magyar elkövetők jobbára csak magyarokkal, a román állampolgárok magyarokkal és románokkal társulnak, az ukránok ukránokkal és lengyelekkel, a moldávok szinte csak moldávokkal, míg a lengyelek szintén ukránokkal illetve honfitársaikkal működnek együtt. Említésre méltóak azok a szerb nemzetiségű osztrák állampolgárok, aki szerb állampolgárokkal állnak szoros együttműködésben. Az út megszervezéséért és a szállásért rendszerint legalább 1000 Eurót kérnek. A fizetés nemcsak készpénzben történhet, hanem banki úton is, olykor az otthon maradt hozzátartozók egyenlítik ki a „számlát”.

<sup>622</sup> Csak az állampolgárságot vettük figyelembe, a nemzetiséget nem.

<sup>623</sup> Vö. egy korábbi kutatás eredményeivel: *Szecsei József: Embercsempészet Magyarországon az 1990-es években. Belügyi Szemle 1997. 7-8. szám. 96.o.*

#### 4.1. Esetek

##### Magyar elkövetők

- *A vádlott szlovák embercsempészek megbízását teljesítve Bicskére utazott, hogy onnan ismeretlen számú külföldit a szlovák-magyar határtérségbe szállítson, hogy a határt illegálisan átlépjék.*
- *Az I., II. és III. rendű vádlottak barátok, utóbbi kettő szlovák állampolgár, gyakran átjártak Magyarországra I. rendű vádlotthoz. Magyarországi tartózkodásuk során bekapcsolódtak egy embercsempészésre szakosodott bűnszervezetbe, amely afgán migránsok Magyarországról Szlovákiába történő szállításával foglalkozott.*
- *Egy ismeretlen személy azzal bízta meg vádlottakat, hogy a külföldi állampolgárokat juttassák át a magyar-osztrák határon. Autóikban a hat főt hamis magyar útlevellel próbálták Ausztriába juttatni.*
- *Vádlott a II. rendű vádlott taxijával próbált 3 főt illegálisan Ausztriába juttatni. II. rendű vádlottnak 250 Dollárt kellett volna fizetniük*
- *Egy magyar bűnszervezet felvette a kapcsolatot I. rendű vádlottal és alkalmazottjával, és megrendelte 50 afgán állampolgár szállítását, akiket a határtól 1 km-re egy lakatlan területre kellett szállítani.*

##### Román elkövetők

- *A 18 moldáv személyt két román és egy szerb-montenegrói csempész próbált Sopronnál átkísérni a határon, de a határőrök elfogták őket.*
- *Vagyoni haszonszerzés ellenében 8 fő moldáv nőnek segítséget nyújtottak ahhoz, hogy illegálisan Ausztriába jussanak. A soproni pályaudvaron fogták el őket.*
- *A moldáv férfi útlevele helyett az I. rendű vádlott útlevelét mutatták be a magyar határőröknek, ám már az osztrák oldalon I. rendű vádlott visszakapta iratát, így amikor a moldáv férfit az osztrákok ellenőrizték, csak a saját, schengeni vízum nélküli útlevelét tudta*

##### Ukrán elkövetők

- *A határátkelőhelyen a csomagtartóban próbálták a két nőt átcsempészni a határon. 1500 Eurót fizettek nekik.*
- *Vádlottak közreműködtek abban, hogy az általuk küldött gépkocsikkal, különböző útszakaszon szállított három ukrán fényképcserés lengyel útlevéllel illegálisan Ausztriába jusson.*
- *Vádlottak 12 fő, illegálisan Magyarországra juttatott kínai állampolgár szállításáról megállapodtak. A szállítás megkezdődött. Az I. rendű vádlott vezette a gépkocsit, II. rendű vádlott az akadálytalan haladás lehetőségét figyelte.*
- *Mikrobuszban próbálták meg a határt átlépni, de az útleveleikben hamis vízum volt. I. rendű vádlott hamisította a vízumot az útlevelekbe.*
- *Hegyeshalomnál próbálták átjönni, de az autójukat átvizsgálták, a hátsó ülés alatti raktérben két ukrán állampolgárt találtak*
- *Az I. és II. rendű vádlottak hamis litván útlevelet vásároltak, 100 dollár / db áron. Felkeresték a III. rendű vádlottat, aki kocsival Magyarországra hozta őket 130 dollárért és visszavitte rokonaiknak az eredeti ukrán útleveleket.*

- *Az I. rendű vádlott egy mikrobusz sofőrjeként az útlevel ellenőrzésre saját és 4 utasa útlevelét adta át, azonban a határőrök a gépkocsi utasterében 8, schengeni vízummal nem rendelkező ukránt fedeztek fel. 1100 Euróért vitte volna őket Olaszországba.*

## 5. Nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező szervezett csoportok

Ezekben a csoportokban fejlett munkamegosztás figyelhető meg, az egyes specializált feladatokat végzők gyakran nem ismerik egymást. Az összehangoltan működő kiscsoportokban tevékenykednek - nemritkán büntetett előéletű - magyar, román és lengyel elkövetők. Külön személy foglalkozik a szállás és szállítás megszervezésével. Jelentős a csempésztett személyek száma is, akik többségükben afgán, kínai, szerb és moldáv állampolgárok. A komoly szervezettségű csoportokkal kapcsolatos büntetőeljárások rendkívül szövevényesek, hosszan elhúzódnak. Az általuk csempésztett, távoli földrajzi helyekről érkező migránsoknak gyakran alig van konkrét elképzelése arról, hova is igyekeznek valójában, Nyugat-Európára vonatkozó összes tudásuk kimerül a demokráciáról és jólétről hallott szölamokban. Ismerethiányaik miatt ki vannak téve az embertelen bánásmódnak és más fajta áldozattá válási veszélyeknek, előfordul az illegális migránsok sanyargatása, éheztetése is.

Az utazás szervezését komoly előkészületek előzik meg, a csempészendő személyeket saját hazájukban gyakran utazási irodákon keresztül szervezik. Az elkövetők az időpontokat, határidőket egyeztetik, terepszemlét tartanak, vizsgálják a körülményeket, az időjárási feltételeket, a határőrizet készülségét, váltásait, a lehallgatás elkerülése érdekében pedig gyakran cserélik kommunikációs eszközeiket. E csoportok a piramisszerű felépítés helyett inkább vertikálisan szerveződtek, egyesek lebukása esetén a bűnszervezet tovább működik.<sup>624</sup> A középvezetők egyeztetnek időpontokat, biztosítják a szállítókat és gépkocsikat, és fizetik a résztvevőket. Gépkocsi-konvojban haladnak felvezetőjük mögött. Az előre meghatározott állomásokon lejelentkeznek, a gyalogos kísérők tájolóit, éjjel látó távcsövet használnak a zöldhatár átlépésekor. Az embercsempészés struktúrájának, módszereinek megváltozásához jó példaként szolgál az az eset, amikor román elkövetők török állampolgárokat próbáltak Nyugat-Európába juttatni. A Törökországban lévő vezető ellenőrizte a szállítás tényleges végrehajtását, beszélt a gépkocsiban lévő migránsokkal is, csak ezt követően kerülhetett sor a szállítók és csempészek kifizetésére.

A szervezettség és annak költsége az árakban is tükröződik. A gyalogos kísérő 100-150 Eurót, a külföldieket szállítók 100–120 ezer Ft-ot kapnak. Az utazáshoz a migránsokat toborzó elkövetőnek személyenként 160 US dollár jár. A sikeresen csempésztett személyek után 400 Euró a jutalom. A migránsok, főleg irakiak, afgánok és kínaiak 3000 és 5000 dollár közötti összeget fizetnek a csempészésért, bár előfordul 10.000 dolláros ár is. A teljesítésre bizonyos garanciavállalást vonatkozik. A szervezők a migránsok családja közötti megegyezés alapján utóbbi a kijuttatás díját és költségeit egy köztisztviselőben álló személynél letétbe helyezik, aki a sikeres szállítás után kifizeti az előre kialkudott összeget. Az egyes részfeladatokat végzők is csak akkor juthatnak hozzá a pénzükhöz, ha a rájuk bízott részfeladatot valóban elvégezték.

---

<sup>624</sup> L. Demus Mária: A Magyar Köztársaság Határőrségének tapasztalatai az embercsempészés elleni fellépésben. In: *Fehér Lenke* (szerk.): *Kézikönyv az emberkereskedelemlről*. IOM, Budapest, 2004., p. 45. Volt olyan bűnszervezet, ahol az egyik elkövetőnek az ismeretlenül maradt társa ajánlotta, hogy csempész tevékenység folytatásával egy másik csoportnál többet kereshet.

## 5.1. Esetek

- *A vádlottak a csempészetet nemzetközi bűnszervezetben követték el, Törökországból Románián keresztül török állampolgárokat 5-13 fős csoportokban szállítottak a zöldhatáron keresztül Magyarországra. A törököket menekülttáborokban, illetve kisebb szállodákban, panziókban helyezték el, majd továbbszállították Nyugat-Európába őket. 1500-3000 eurót kértek fejenként, Törökországban ezt letétbe helyezték, csak eredményes szállítás esetén fizettek. I. rendű vádlott koordinálta az ügyet. I. és III. rendű vádlottak unokatestvérek. II. rendű vádlottat Németországban és Ausztriában már elítélték embercsempészetért. I-II-III. rendű vádlott a vezető: Törökországban megszervezték a Ny-Európába kijutni szándékozók körét, majd az illetők hamis vízummal v. útlevéllal eljutottak Romániába.*
- *Az I. rendű vádlott megállapodott egy személlyel a debreceni menekülttáborban tartózkodó afgán állampolgárok külföldre juttatása tekintetében, feladata a személyek elszállítása.*
- *Vádlottak a Maros folyón keresztül csempészték több alkalommal különböző nemzetiségű személyeket Magyarországra.*
- *Négy vádlott ismeretlen társaik által becsempészett migránsok országon belüli szállításáról állapodott meg, de végül szállítás nem történt.*

## 6. Csempészett személyek

A csempészett migránsok maguk is jogsértő magatartást (szabálysértést) valósítanak meg. Céljaik elérése érdekében anyagi lehetőségeiket maximálisan mozgósítják. Az embercsempészet tarifái a szervezettség, a távolság és az utaztatás körülményeinek függvényében széles skálán mozognak.<sup>625</sup> Az általunk vizsgált ügyiratok szereplői mintegy 2.500 főt próbáltak meg a Magyar Köztársaság államhatárán átjuttatni, de csupán 1.500 fő állampolgársága vált ismertté. A vádiratokban, illetve az ítéletekben a csempészett személy állampolgársága rendszerint nem, vagy csak másodlagos adatként szerepel. A legtöbbjük Ausztriát tekinti célországnak, amely már szociális biztonságot nyújt és ahonnan már bármely más schengeni tagállam elérhető.<sup>626</sup>

Az európai országokból származó illegális határátlépők vagy tartózkodók, főleg a moldáv, az ukrán és a szerb és montenegrói állampolgárok általában 500 és 1000 Euró közötti összeget fizetnek a csempészeknek. Bár az illegális migránsok többsége 20 és 35 év közötti férfi, az európaiak között jelentős számú a nő. Többségük legálisan érkezik Magyarországra, de innen illegálisan folytatja útját Nyugat-Európa felé. Különösen a Moldáviából és Ukrajnából érkezők között akad sok 19 és 25 év közötti nő. Célországuk többnyire Olaszország, feltehető, hogy egy részük prostitúciós céllal igyekszik Itáliába. Úgy tudni, Itáliába történő csempészésükért később háromhavi keresetük felét kell majd kifizetniük. Az ukrán migránsok jelentős része fényképcserés lengyel útlevéllal igyekszik tovább.

Az ázsiai illegális migránsok többnyire már hazánkba is illegálisan, embercsempészek segítségével érkeznek. Az embercsempészek felkészítik őket arra, mit kell mondani, ha lebuknak, hogyan kell menekültstátusért folyamodniuk. Általában a bicskei illetve a debreceni befogadó állomásokon töltött néhány hónapos tartózkodás után az embercsempészek újra

<sup>625</sup> Gaál Gyula: Az embercsempészet elleni fellépés a határellenőrzésben. Belügyi Szemle, 2003. 6. szám, 20. o.

<sup>626</sup> Az áldozatokról ld. bővebben: Windt Szandra: Az irreguláris migráció jellemzői. Kriminológiai Tanulmányok 43. Irk Ferenc (szerk.), OKRI, Budapest, 2006., pp. 95-116.



jelentkeznek továbbszállításuk érdekében.<sup>627</sup> Az ázsiai migránsok esetében gyakran előfordul, hogy a Maros folyón keresztül hajón próbálják őket átjuttatni Romániából Magyarországra, illetve a Dunán keresztül Szlovákiába. Néhányan az életükkel fizettek ezért.

A kínai állampolgárok alapvetően két útvonalat vesznek igénybe, a Kijev-Budapest-Győr-Sopron útvonalat és a Belgrád-Budapest-Győr-Sopron útvonalat. A kínai polgároknak Szerbiába nem kell vízum, ezért sokan repülővel érkeznek Pekingből Moszkván keresztül Belgrádba, majd onnan embercsempészek segítségével, sokszor kamionban rejtőzködve igyekeznek tovább Nyugat-Európába. Szinte mindig embercsempészek közreműködésével kísérik meg a tiltott határátlépést.<sup>628</sup> Sokuk hosszabb ideig illegálisan tartózkodik Magyarországon él, mielőtt megkísérelné a továbbutazást.

A hazánkban elfogott közel-keleti migránsok többsége Románián, illetve Ukrajnán keresztül érkezik. A térség szegény országainak illegális migránsai, köztük törökök is, azzal igyekeznek elkerülni a visszatoloncolást, hogy iraki állampolgárnak vagy kurd nemzetiségűnek vallják magukat.

## ÖSSZEGZÉS

Nagy bizonyossággal elmondható, hogy létezik bizonyos szervezettség a hazánkban megvalósított embercsempészések során, de ahogy azt az egyik aktában az ítéletet hozó bíró megfogalmazta: „önmagában az, hogy az embercsempészség büntette nyilvánvalóan valamilyenfajta szervezettséget tételez fel, nem nyújthat alapot automatikusan a bünszervezetben való elkövetés megállapítására”. Az empirikus vizsgálat adatai nem támasztják alá, hogy lenne közvetlen kapcsolat az embercsempészség és emberkereskedelem elkövetői köre között. Az utóbbi években érzékelhetőek bizonyos változások a hazai embercsempészet szerkezetében, szervezettségében, ezek feltárása azonban további kutatást igényel. Nehezíti a tisztánlátást, hogy a Btk. 2002. áprilisi módosítása miatt az embercsempészet büncselekményének statisztikai regisztrációja függetlenné vált a csempésztett személyek számától, csupán a csempészési alkalmak számát tükrözi.<sup>629</sup>

## IRODALOM

*Bilger, Veronika – Hofmann, Martin – Jandl, Michael: Human smuggling as a Transnational Service Industry: Evidence from Austria. International Migration, Vol. 44. Issue 4, October 2006, pp. 59-94.*

---

<sup>627</sup> Gyakran a Befogadó Állomáson szervezték meg a szabálytalan kilépést az országból. Az embercsempész csoportok és a menekültek közötti kapcsolatáról ld. *Jandl, Michael: The relationship between human smuggling and the asylum system in Austria, Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 30., No. 4, July, pp. 799-806.*

<sup>628</sup> Gaál Gyula: Az embercsempészség elleni fellépés a határellenőrzésben, *Belügyi Szemle*, 2003. 6. szám, 19-28.o.

<sup>629</sup> *Póczik Szilveszter, Dunavölgyi Szilveszter, Jagusztin Tamás, Fehér Lenke, Windt Szandra: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. Magyar Tudomány. 2008. (megjelenés előtt – A Szerk.) valamint Póczik Szilveszter: Külföldi állampolgárok bűnelkövetése Magyarországon a kriminálstatisztika tükrében című tanulmányát a jelen kötetben.*

- Demus* Mária: A Magyar Köztársaság Határőrségének tapasztalatai az embercsempészás elleni fellépésben. In: *Fehér* Lenke (szerk.): Kézikönyv az emberkereskedelemlről. IOM, Budapest, 2004.
- Barabás* A. Tünde: A szervezett bűnözés egyes megnyilvánulásai Magyarországon. Rendvédelmi Füzetek 31. sz. RTF, Budapest, 2001.
- Fehér* Lenke (szerk.): Kézikönyv az emberkereskedelemlről. IOM, Budapest, 2004.
- Fehér* Lenke: Empirikus vizsgálat az embercsempészetéről, különös tekintettel a szervezett bűnözésre. 2005. Kézirat
- Gaál* Gyula: Az embercsempészás elleni fellépés a határellenőrzésben. Belügyi Szemle, 2003. 6. szám. 19-28.o.
- Jandl*, Michael: The relationship between human smuggling and the asylum system in Austria, Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 30. No. 4, July, pp. 799-806.
- Szecsei* József: Embercsempészet Magyarországon az 1990-es években. Belügyi Szemle, 1997. 7-8. szám. 93-99.o.
- Szűcs* J.: Embercsempészek: az illegális migráció hasznélvezői. Belügyi Szemle 1996. 3. sz. 77-79.o.
- Póczik* Szilveszter, *Dunavölgyi* Szilveszter, *Jaguszti* Tamás, *Fehér* Lenke, *Windt* Szandra: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. Magyar Tudomány. 2008. (A kézirat leadásakor megjelenés előtt).
- Protocol* against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime.
- Teke* A: reflexió az "Embercsempészek: az illegális migráció hasznélvezői" című cikkhez. Belügyi Szemle 1996. 5. sz. 97-98. o.
- Vass* Ferenc: Az emberkereskedelem és az embercsempészás összefüggései a szervezett bűnözéssel. Rendvédelmi füzetek, 2002. 10. szám. <http://www.bm.hu/>
- Windt* Szandra: Az irreguláris migráció jellemzői. Kriminológiai Tanulmányok 43. *Irk* Ferenc (szerk.), OKRI, Budapest, 2006. 95-116.o.

## EMBERKERESKEDELEM MAGYARORSZÁGON

### I. AZ EMBERKERESKEDELEM FOGALMA A MAGYAR JOGI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

A magyar Btk. 1998-ban szabályozta először az emberkereskedelem bűncselekményét, a 175/B. §-ban, a "Szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmények" körében.<sup>630</sup> (Ezt megelőzően, attól függően, hogy mely tényállás kereteibe volt beilleszthető a cselekmény, más és más törvényhely keretében került elbírálásra. Kiskorú sértett esetében például a családi állás megváltoztatása, felnőtt korúaknál pedig a személyi szabadság megsértése, a kerítés, vagy más tényállás alapján volt büntethető a cselekmény.)

A bűncselekmény alapesete e szabályozás szerint: "Aki mást elad, megvásárol, ellenszolgáltatás fejében átad, átvesz, más személyért elcserél, illetve e célra másnak megszerez, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő." A minősített esetek 1-5, 2-8 és 5-10 évig és 10-15 évig, illetve életfogytig terjedő szabadságvesztéssel fenyegették az elkövetőt, az alábbiak szerint:

- (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt
- a személyi szabadságától megfosztott személy sérelmére,
  - a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére,
  - munkavégzés végett,
  - fajtalanság vagy közösülés, illetve mással való fajtalanság vagy közösülés végett

követik el.

- (3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény
- a (2) bekezdésben meghatározott esetek közül kettő szerint minősül, illetve ha a bűncselekményt
  - bűnszervezet tagjaként,
  - az elkövető nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére

követik el.

- (4) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény
- a (2) bekezdésben meghatározott esetek közül három szerint minősül, illetve ha a bűncselekményt,
  - a személyi szabadságától megfosztott személy sérelmére bűnszervezet tagjaként,
  - az elkövető nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló és a személyi szabadságától megfosztott személy sérelmére

követik el.

- (5) A büntetés tíz évtől tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztés, ha a bűncselekményt munkavégzés és fajtalanság vagy közösülés, illetve mással való fajtalanság vagy közösülés végett

<sup>630</sup> Az 1998. évi LXXXVII. tv. 1999. március 1-jén lépett hatályba.

- a) a személyi szabadságától megfosztott személy sérelmére, bűnszervezet tagjaként,
  - b) az elkövető nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló és a személyi szabadságától megfosztott személy sérelmére követik el.
- (6) Aki emberkereskedelemre irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A törvény 49-50. §-aihoz fűzött miniszteri indokolás megállapítja, hogy a “ törvény az emberkereskedelem büntettének megalkotásával szükségtelenné tette mindazokat a rendelkezéseket, amelyek más tényállásokban ezen elkövetési magatartásokra vonatkoztak.” Ennek megfelelően a törvény 49. §-a újból megállapította a családi állás megváltoztatásának tényállását (Btk. 193. §), elhagyva abból minden emberkereskedelem körébe tartozó elemet,<sup>631</sup> az 50. §. viszont a kiskorú veszélyeztetésének 195. § (3) bekezdésében szabályozott tényállását módosította.<sup>632</sup>

2002. április 1-jétől ismét módosult a Btk. számos tényállása, így többek között az emberkereskedelem (Btk. 175/B. §) és a pornográfia szabályozása is (195/A. §. tiltott pornográf felvétellel visszaélés)<sup>633</sup>. Az emberkereskedelem vonatkozásában megváltozott és bővült az elkövetési magatartások köre, valamint a minősítő körülmények katalógusa is gazdagodott. A változások az ENSZ határokön átívelő szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő – az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelmének megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló – jegyzőkönyvében meghatározott követelményeknek megfelelően történtek.

A 2001. évi CXXI. törvénnyel módosított, jelenleg hatályos törvényszöveg értelmében, az emberkereskedelem alapesete a következő:

“Aki mást elad, megvásárol, ellenszolgáltatásként átad, vagy átvesz, más személyért elcserél, úgyszintén, aki ennek érdekében toboroz, mást szállít, elszállásol, elrejt, másnak megszerez, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A bűncselekmény elkövetési magatartásai e törvényhely alapján tehát a következők:

- elad, megvásárol, ellenszolgáltatásként átad, vagy átvesz, más személyért elcserél,
- valamint, aki ennek érdekében toboroz, mást szállít, elszállásol, elrejt, másnak megszerez.

A tényállás megvalósításához az alapesetben nem szükséges az erőszak, fenyegetés, kényszer eleme, sőt a sértett beleegyezése esetén is megvalósul a bűncselekmény. A magyar Btk. indoklása szerint: „A Btk. 175/B. §-a azokat a magatartásokat rendeli büntetni, amelyek az emberi méltóságot, szabadságot és az önrendelkezési jogot együttesen sértik és amelyek révén az ember tárggyá válva – akaratától függetlenül, annak ellenére, illetve akaratnyilvánításra képtelen vagy nem teljesen képes állapotát felhasználva – a kereskedelmi forgalom része lesz. Megjegyzendő, hogy az ember jogai közé tartozik saját képességeinek,

---

<sup>631</sup> Az 1998: LXXXVII. törvény 49-50. §-aihoz fűzött indokolás 1. pontja szerint “A családi állás megváltoztatása bűncselekményén belüli – a tényállás egészében jelenleg is idegenül ható – egyes elkövetési magatartások szabályozására a jövőben már nincs szükség.”

<sup>632</sup> Az 1998: LXXXVII. törvény 49-50. §-aihoz fűzött indokolás 2. pontja szerint “A kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény tényállásán belül (...) szükségtelenné vált az olyan elkövetési magatartások szerepeltetése, amelyek az emberkereskedelem tényállásával önálló fenyegetettség alá kerültek.”

<sup>633</sup> Utóbbi szabályozása a közelmúltban ismét változott, az EU vonatkozó kerethatározata értelmében

munkaerejének áruba bocsátása, és ebből következően az érintett személy beleegyezése esetén – ha ő maga válik áruvá –, általában hiányzik a jogellenesség”. Az ilyen cselekmények, véleményem szerint a. Palermói Jegyzőkönyv értelmében, a sértett beleegyezése ellenére, a „kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés” fogalmi körébe eshetnek. Sajnálatos módon azonban, a magyar Btk. emberkereskedelemtől szóló alaptényállása nem tartalmazza a sértett kiszolgáltatottságával való visszaélés elemét.

Az emberkereskedelem bűncselekményének jogi tárgya az emberi szabadsághoz fűződő társadalmi érdek.<sup>634</sup> „A nemzetközi jog és az Alkotmány szabályaival összhangban, a Btk 175/B. §-a azokat a magatartásokat rendeli büntetni, amelyek az emberi méltóságot, szabadságot és önrendelkezési jogot együttesen sértik, és amelyek révén az ember tárggyá válva – akaratától függetlenül, annak ellenére, illetve akaratnyilvánításra képtelen avagy nem teljesen képes állapotát felhasználva – a kereskedelmi forgalom része lesz.”<sup>635</sup>

Elköveti tehát a cselekményt az, aki a sértettet eladja, vagy megvásárolja, aki ellenszolgáltatásként (például tartozás fejében) átadja, vagy átveszi, vagy más személyért elcseréli. Hasonlóan büntetendő, aki ennek érdekében toboroz, mást szállít, elszállásol, elrejt, vagy másnak megszerez.

„A törvény a minősített esetek körének meghatározásánál a sértett alanyi körnek, az emberkereskedelem céljának és az elkövetési módnak tulajdonít nagyobb társadalomra veszélyességet.”<sup>636</sup>

A minősített esetek büntetési tétele 1-5, 2-8, 5-10 és 5-15 évig, illetve életfogytig terjedő szabadságvesztés, az alábbiak szerint:

- (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt
  - a.) 18. életévét be nem töltött személy sérelmére,
  - b.) a személyi szabadságától megfosztott személy sérelmére,
  - c.) munkavégzés céljából,
  - d.) fajtalanság vagy közösülés céljából,
  - e.) emberi test tiltott felhasználása céljából,
  - f.) bünszövetségben vagy
  - g) üzletszerűen követik el.
- (3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt
  - a.) az elkövető nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére, vagy
  - b.) a (2) bekezdés c)–e) pontjaiban meghatározott célból
    1. erőszakkal vagy fenyegetéssel,
    2. megfélemlítéssel,
    3. a sértett sanyargatásával követik el.
- (4) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt
  - a.) a (2) bekezdés a)–b) pontjában, vagy a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott személy sérelmére, a (2) bekezdés c)–e) pontjában

<sup>634</sup> Dr. *Belovics* Ervin – Dr. *Molnár* Gábor – Dr. *Sinku* Pál: Büntetőjog – Különös Rész, HVG-ORAC, Budapest, 2001. 142. o.

<sup>635</sup> A Btk. miniszteri indoklása

<sup>636</sup> A Btk. miniszteri indoklása

- meghatározott célból, illetve a (3) bekezdés b) pontja 1–3. alpontjában meghatározott módon, vagy
- b.) tiltott pornográf felvétel készítése céljából követik el.
- (5) A büntetés öt évtől tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztés, ha a bűncselekményt 12. életévét be nem töltött személy sérelmére,
- a.) a (2) bekezdés c)–e) pontjában meghatározott célból,
- b.) a (3) bekezdés b) pontja 1–3. alpontjában meghatározott módon, vagy
- c.) tiltott pornográf felvétel készítése céljából követik el.
- (6) Aki emberkereskedelemre irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A tényállást összehasonlítva a Palermói Jegyzőkönyvben található definícióval, megállapítható, hogy a magyar szabályozás lényegében megfelel ugyan az abban foglaltaknak, de nem azonos az abban szereplő definícióval. Az emberkereskedelem alapesetének a magyar szabályozás szerint nem része az elkövetés módjának erőszakos volta, a fenyegetés, a kényszer, a csalás, a megtevesztés vagy a hatalommal való visszaélés. E körülményeket a magyar szabályozás a súlyosabb minősítő körülmények között helyezi el, tehát súlyosabb büntetési tételekkel fenyegeti (így többek között az erőszakkal vagy fenyegetéssel, a megtevesztéssel illetve a sértett sanyargatásával történő elkövetést). A sértett „kiszolgáltatott helyzetével történő visszaélés” elemét sem tartalmazza, ehelyett a védekezésre képtelen állapot fogalmát építi be a minősített esetek körébe.

A büntetés akár életfogytig tartó szabadságvesztés is lehet, ha a bűncselekményt 12. életévét be nem töltött személy sérelmére, a törvényben meghatározott célból (munkavégzés, fajtalanítás vagy közömbösítés, emberi test tiltott felhasználása, tiltott pornográf felvétel készítése), vagy módon (erőszakkal vagy fenyegetéssel, megtevesztéssel, a sértett sanyargatásával) követik el.

Igen fontos rendelkezés, hogy a (6) bekezdés értelmében e bűncselekménynek az előkészülete is büntetendő.

Az emberkereskedelem tényállásán túl a Btk. 175. § (2) és (3) bekezdése a „személyi szabadság megsértése” bűncselekménye minősített eseteként szabályozza annak a cselekményét, „aki emberkereskedelemmel összefüggésben megszerzett és a személyi szabadságától megfosztott sértett személyi szabadságának megfosztását fenntartja, és a sértettet munkavégzésre kényszeríti”. Ennek büntetési tétele 2 évtől 8 évig terjedő szabadságvesztés. A büntetés 5 évtől 10 évig terjedő szabadságvesztés, ha a (3) bekezdésben felsorolt minősítő körülmények fennforognak, azaz a bűncselekményt aljas indokból vagy célból, hivatalos eljárás színlelésével, a sértett sanyargatásával, jelentős érdeksérelmet okozva, a 18. életévét be nem töltött sértett sérelmére követték el.

## II. AZ EMBERKERESKEDELEMRE VONATKOZÓ ADATOK

Az emberkereskedelem vonatkozásában ismertté vált cselekmények, számszerűségükben az ismertté vált összes bűncselekmény és a személy elleni bűncselekmények adataihoz képest is csekélynek mondhatók, amelynek okai között Magyarország elsődlegesen tranzit ország szerepe, a bűncselekmény felderítésének nehézségei, a sértettek feljelentési, tanúzási hajlandóságának az alacsony foka és egy sor más tényező is szerepet játszik.

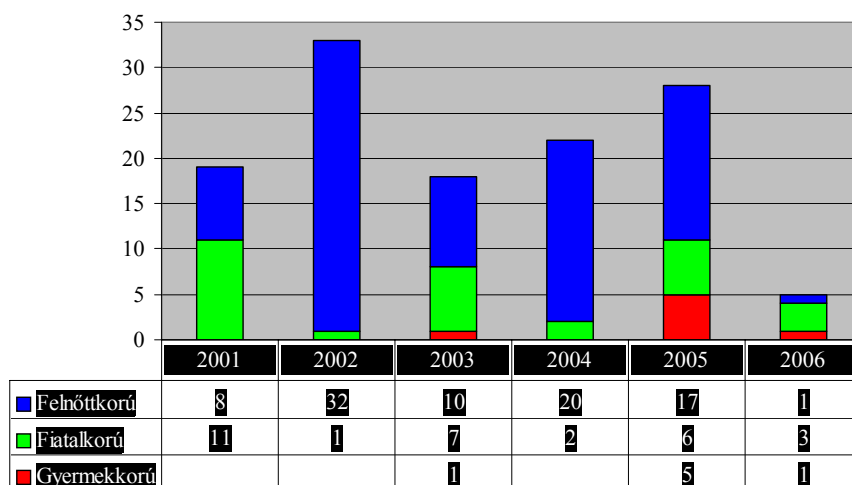
**Ismertté vált bűncselekmények; személy elleni bűncselekmények és emberkereskedelem, 2000-2006**

Év	Ismertté vált bűncselekmények összesen	Személy elleni bűncselekmények	Emberkereskedelem
2000	450 673	16 591	16
2001	465 694	20 927	34
2002	420 782	16 859	34
2003	413 343	17 970	19
2004	418 883	18 872	22
2005	436 522	17 780	28
2006	425 941	16 260	5

Forrás: ERÜBS

Az emberkereskedelem sértettjeiről készült kriminálstatisztika adatai tehát azt mutatják, hogy 2001-2005 között, azaz 5 év alatt az összes ismertté vált emberkereskedelem bűncselekményeinek a száma 137 volt. E bűncselekmények összes regisztrált sértettje 120, ebből 27 esetben fiatalkorú, 6 esetben pedig gyermekkorú volt a sértett. Más megfogalmazásban: 33 esetben, azaz a cselekmények kb. 1/4-ében nem felnőttkorú a bűncselekmény sértettje. Ez meglehetősen nagy arány, amellyel mindenképpen kiemelten kell foglalkozni, különösen annak fényében, hogy az áldozattá vált felnőttkorúak között vannak olyanok, akik mint fiatalkorúak váltak prostitúcióval kapcsolatos élősdi jellegű bűncselekmény sértettjévé, s ezt követően alig 18-19 évesen már emberkereskedelem sértettjeivé váltak.

**2. ábra: Az emberkereskedelem regisztrált sértettjeinek megoszlása kor szerinti bontásban, 2001-2006**



Az emberkereskedelem szempontjából Magyarország, mint ismeretes, kedvező geo-stratégiai helyzeténél fogva, elsősorban tranzitországnak számít, s csak kisebb mértékben tekinthető származási- és cél-országnak. A témában jártas szakértők előadásai és az adatok elemzése alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a regisztrált emberkereskedelem

bűncselekményének viszonylag alacsony száma több okra is visszavezethető. Ezek közül hármat emelnék ki.

Az egyik, az embercsempészet magas száma, amelyben benne foglaltatnak olyan bűncselekmények, amelyek később, a magyar határokon kívül, a cél-országban talán emberkereskedelemtént is megjelenének, ha nem szakítaná meg e folyamatot az embercsempészet bizonyítható bűncselekménye.

A másik ok, hogy a szervezett formában történő embercsempészés nem csak a zöldhatár vagy vízi határ tömeges, több ember által való igénybevételét, ezáltal a legális határforgalom kikerülését jelenti, hanem sok esetben azzal is jár, hogy az ilyen tevékenységhez segítséget nyújtok, „szolgáltatásuk ellenértékét” nem maguktól az átcsempésztett személyektől, hanem más szervezett bűnözői csoportoktól kapják meg. E célból az országhatáron áthozottakat az úgynevezett „pihenőhelyeken” tömegesen tartják, gyakran személyi szabadságuk megsértésével, embertelen körülmények között, mindaddig, amíg a pénz meg nem érkezik. E bűncselekmények felderítése, a magas szervezettség miatt rendkívül nehéz.

A harmadik ok pedig, a bűncselekmény rejtetten maradása, annak okán, hogy a nyomozó szerv nem szerez tudomást a bűncselekményről, a sértett pedig nem tud, vagy nem akar segítségért fordulni a büntető igazságszolgáltatáshoz. Ez utóbbinak számos oka lehet, de dominál a sértett féltelme az elkövetőktől. A civil szervezetek gyakorlata alapján több adat is a látenciára utal.

A bűncselekmények felderítésében nagy szerepe van annak, hogy a rendőrségen belül létrejött egy speciális egység, amely megfelelően képzett munkatársakból áll, akik speciális szaktudással és nemzetközi tapasztalattal rendelkeznek az emberkereskedelem felderítése terén. Ily módon ugyanakkor összegeződnek és rendszerbe integrálhatók az emberkereskedelem nyomozásának magyarországi tapasztalatai, amely a felderítés eredményességét tovább fokozhatja. A prostitúcióval összefüggő különböző jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról 2006-ban a 4/2006 (I. 23.) számú ORFK Intézkedés került kibocsátásra, amely alapul szolgál, gyakorlati útmutatást ad az e körbe tartozó bűncselekmények elleni fellépéshez.

A Határőrség 2006. július 1-jétől nyomozati jogkörrel rendelkezik az emberkereskedelem vonatkozásában is, ami minden bizonnyal megkönnyíti a felderítést, tovább javítja a felderítés gyorsaságát és hatékonyságát. 2007. január 1-től azonban a határőrség szervezetileg beolvadt a rendőrségi szervezetbe és a jövőben így végzi tevékenységét.

Itt jegyeznék meg, hogy több fontos nemzetközi egyezménynek a hazai jogba történő átültetése is megtörtént. Így az ENSZ keretében elfogadott, a nemzetközi szervezett bűnözésről szóló egyezmény és annak jegyzőkönyvei a 2006. évi CI., CII. és CIII. törvényekkel kihirdetésre kerültek. Sor került a 2004/81/EK tanácsi irányelvvel összhangban a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény megalkotására, amely 2007. július 1-jén lépett hatályba. A törvény a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködni kész állampolgárai részére tartózkodási engedély kiállítását teszi lehetővé.



#### IV. BŰNMEGELŐZÉSI STRATÉGIA ÉS ÁLDOZATVÉDELEM

A Társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája<sup>637</sup> a prioritások között ugyan nem nevesíti az emberkereskedelmet, ám az áldozattá válás megelőzése keretében erre kifejezetten is kitér. A prioritások között szerepel a gyermek- és fiatalkori bűnözés csökkentése, a városok biztonságának fokozása, a családon belüli erőszak megelőzése, az áldozattá válás megelőzése, az áldozat segítése, az áldozat kompenzációja, valamint a bűnisméltés megelőzése.

A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájában megfogalmazott célok végrehajtásából származó, 2007-ben valamint 2008-ban<sup>638</sup> megvalósítandó feladatokról szóló két Kormányhatározat azonban már több vonatkozásban is kifejezetten szól az emberkereskedelem megelőzése érdekében megvalósítandó feladatokról.

A 2007. évi stratégia<sup>639</sup> feladataiból az alábbiakat emelnénk ki:

„A gyermekpornográfia és a gyermekprostitúció megelőzése érdekében, tárcaközi együttműködés keretében felvilágosító modellkísérleti programot kell kidolgozni a 12-18 éves korosztálynak, ide értve a szegregált, sérülékeny csoportba tartozó vagy migráns gyermekeket, fiatalokat.”<sup>640</sup>

„Meg kell vizsgálni az Európai Unió tagországaiban a prostitúció megelőzésére és kezelésére alkalmazott gyakorlatot. A cél érdekében szakmai munkacsoportot kell felállítani, amely tanulmányozza a jogszabályi háttérrel, a lehetséges beavatkozási módszereket, és ajánlásokat dolgoz ki a kormányzat és a helyi önkormányzatok számára.”<sup>641</sup>

„Az emberkereskedelem és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények, valamint a prostitúció áldozatává válásának megelőzése érdekében a potenciális áldozatok számára felvilágosító programokat kell szervezni.”<sup>642</sup>

A 2008. évi stratégia szintén kiemelt fontosságot tulajdonít az áldozattá válás, így különösen a gyermek- és fiatalkorúak áldozattá válása megelőzésének, s ennek érdekében számos intézkedés megtételét szorgalmazza.

Ismeretterjesztő programok szervezését tartja szükségesnek többek között

- a szorongó és a veszélyeztetett célcsoport tagjai (időskorúak, gyermek- és fiatalkorúak);
- az emberkereskedelem és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények potenciális áldozatai számára;
- a szállítmányozók és speditőrök, valamint alkalmazottaik körében, annak érdekében, hogy e személyek tudtukon kívül ne váljanak kábítószer vagy pszichotróp anyagok szállítóivá.<sup>643</sup>

<sup>637</sup> A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X.28.) OGY határozat

<sup>638</sup> 1035/2008. (V. 30.) Korm. Határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2008-ban megvalósítandó feladatokról

<sup>639</sup> 1016/2007. (III.20.) Korm. hat.

<sup>640</sup> II./A. 14.

<sup>641</sup> II./B. 13.

<sup>642</sup> II./D. 7.

<sup>643</sup> 5. pont

2008-ban, hosszú, alapos munka és egyeztetés után, megszületett az 1018/2008. (III. 26.) Kormányhatározat az emberkereskedelem elleni, 2008-2012 közötti nemzeti stratégiáról. E stratégia keretei között kerül majd sor a közeljövőben a nemzeti cselekvési program kidolgozására. A határozat leszögezi, hogy „az emberkereskedelem egyike az emberi jogok legsúlyosabb megsértésének, áldozatai megfélemlített, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek, okai egyebek mellett, a szegénység, a marginalizáció, a nők és gyermekek alárendeltségének tradíciója, az emberi jogok tiszteletben tartásának, védelmének hiánya, célja többek között a prostitúciós vagy kényszermunka jellegű kizsákmányolás, a szervezett koldultatás, illegális örökbefogadás, illetve a szervkereskedelem. Egyike a leggyorsabban terjedő bűncselekményeknek, megjelenik határokon átnyúló és országokon belüli formában egyaránt.”

Az emberkereskedelem elleni nemzeti stratégia az emberkereskedelem elleni fellépés alapja, amely meghatározza annak legfőbb elveit, a megelőzésben, bűnüldözésben és az áldozatsegítésben. „A stratégia megvalósítása során alapelveként kell szem előtt tartani az emberi jogok tiszteletben tartását - különös tekintettel a gyermeki jogokra -, a kiszolgáltatott helyzetű áldozatok védelmét, valamint a diszkriminációmentességet, így különösen a nemek közötti egyenlőség biztosítását, mely a nők és férfiak eltérő szükségleteinek felismerésén alapszik.”

A nemzeti stratégia megfogalmazza a legfontosabb célokat és prioritásokat, valamint a végrehajtás főbb alapelveit.

A 2006. január 1-jén hatályba lépett a 2005. évi CXXXV. törvény, a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről. A törvény meghatározott bűncselekmények (amelybe beletartozik az emberkereskedelem is) áldozatai számára bizonyos szolgáltatásokat ajánl fel, kárenyhítést nyújt. Az áldozat fogalma e törvény alkalmazása szempontjából szélesebb a sértett fogalmánál, s kiterjed mindazokra, akiket sérelem (testi, lelki sérülés, érzelmi megrázkódtatás, vagyoni kár) ért a bűncselekmény közvetlen következtében. A törvény hatálya kiterjed a Magyarországon elkövetett bűncselekmények áldozataira, így a magyar állampolgárokon túl, azokra a külföldi állampolgárokra is, akik jogszerű itt-tartózkodásuk alatt, szándékos, személy elleni bűncselekményt szenvednek el.

„A törvény hatálya

a Magyar Köztársaság területén elkövetett bűncselekmény sértettjére, valamint arra a természetes személyre terjed ki, aki a bűncselekmény közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett el (a továbbiakban együtt: áldozat), ha

- a) magyar állampolgár,
- b) az Európai Unió bármely tagállamának állampolgára,
- c) az Európai Unióon kívüli államnak az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó állampolgára,
- d) a Magyar Köztársaság területén jogszerűen tartózkodó hontalan személy,
- e) emberkereskedelem áldozata<sup>644</sup>,
- f) az állampolgársága szerinti államnak a Magyar Köztársasággal kötött nemzetközi megállapodása vagy viszonyosság alapján erre jogosult.”

---

<sup>644</sup> Kiemelés a Szerzőtől.

Rendkívül fontos tény, hogy a törvény az emberkereskedelem áldozata számára, állampolgárságától függetlenül, biztosítja az áldozatsegítő szolgáltatásokat.

Az említett törvény szerinti áldozatsegítő szolgáltatás és állami kárenyhítés az áldozatot akkor is megilleti, ha

- a) a feljelentés elutasítására, a nyomozás megszüntetésére, az eljárás megszüntetésére, illetőleg a vádlott felmentésére gyermekkor, kóros elmeállapot, kényszer vagy fenyegetés, tévedés, jogos védelem, végszükség vagy előjáró parancsa,
- b) a feljelentés elutasítására, illetve az eljárás megszüntetésére a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 32. §-ában meghatározott büntethetőséget megszüntető ok miatt került sor.

Az Ást. 9/A§-a, valamint a 43. § (3) bekezdése<sup>645</sup>, arról rendelkezik, hogy amennyiben az áldozatsegítő hatóság megállapítja, hogy a hozzá forduló harmadik országbeli állampolgár emberkereskedelem áldozata, akkor arról is tájékoztatja, hogy egy hónap gondolkodási idő áll rendelkezésére annak eldöntésére, kíván-e együttműködni a hatóságokkal a bűncselekmény felderítésében. A gondolkodási idő tartamára ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolásra jogosult, míg a hatóságokkal való együttműködés időtartamára tartózkodási engedélyre jogosult.”

A tájékoztatást követően (a büntetőeljárás adott szakaszában eljáró nyomozó hatóság, ügyész vagy bíróság egyidejű értesítése mellett) az áldozatsegítő hatóság haladéktalanul kezdeményezi az idegenrendészeti hatóságnál az adott személy ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással történő ellátását.

Az állami áldozatsegítő szolgálatot az Igazságügyi Hivatal egyik szervezeti egységéként, területi áldozatsegítő szolgálatok hálózatának a segítségével alakították ki. A törvény értelmében<sup>646</sup> a szolgálatok az áldozatok számára biztosítják

- a teljes körű tájékoztatást,
- az érdekérvényesítést,
- a szakjogászi segítséget,
- az azonnali pénzügyi segílyt valamint
- a kárenyhítést.

Az áldozatsegítő szolgálatok 2006 során 8751 ügyben nyújtottak segítséget, döntően tájékoztatást (55%) és azonnali pénzügyi segílyt (32%), kisebb mértékben kárenyhítést (5%) és érdekérvényesítés elősegítését (5%), valamint szakjogászi segítséget (3%).<sup>647</sup>

---

<sup>645</sup> Ez a szakasz 2007. július 1-jén lépett hatályba, „A harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről” szóló EU irányelv (Tanács 2004/81/EK) 5. és 6. szakaszának végrehajtása céljából.

<sup>646</sup> Az Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálat 2006. évi beszámolója. A Bűncselekmények Áldozatainak Napja, 2007. február 22. Központi Igazságügyi Hivatal. 2-3. o.

<sup>647</sup> Az Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálat 2006. évi beszámolója. A Bűncselekmények Áldozatainak Napja, 2007. február 22. Központi Igazságügyi Hivatal. 2-3.o.

Az Áldozatsegítő Szolgálat tájékoztatása szerint, a 2006-ban érkezett kárenyhítési kérelmek száma 458 volt. 74, 9%-ban bűncselekmény sértettje, 20,7%-ban a sértettek hozzátartozója volt a kérelmező. Az ügyek 24%-a emberölés, 20%-a testi sértés, 11,6%-a rablás 4,4 %-a erőszakos közönség a többi pedig olyan bűncselekmény volt, amely nem alapozza meg a kárenyhítést.<sup>648</sup>

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, az elmúlt évben, július 1-jén lépett hatályba. Ennek értelmében,<sup>649</sup> humanitárius tartózkodási engedélyt kaphat az a harmadik országbeli állampolgár (illetve rá tekintettel más harmadik országbeli állampolgár), aki bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal – a bizonyítást jelentősen elősegítő módon – együttműködik. Ez a rendelkezés bátorítja a bűncselekmény felderítéséhez, a bizonyításhoz nyújtott való aktív, tevékeny segítséget.

A civil áldozatsegítő szervezetek, tanácsadó szolgálatok szervezésével és annak működtetésével igen fontos küldetést teljesítenek az emberkereskedelem áldozatává vált és hazatérni vagy hazatérni kívánó személyek rehabilitációs támogatásában. Az egyesületek a következő feladatok ellátásában vesznek részt:

- kapcsolatfelvétel a prostitúció és emberkereskedelem cél-országainak Magyarországon levő nagykövetségeivel;
- kapcsolatfelvétel a prostitúció és emberkereskedelem cél-országaiban levő magyar nagykövetségekkel;
- a külföldről érkező segítségkérő telefonok fogadása;
- a hazatérő, külföldön áldozattá vált magyar nők fogadása;
- segítségnyújtás szükség szerint az áldozatok szálláskeresésében;
- szükség esetén orvoshoz kísérés, vagy szakorvos segítség igénybevétele;
- segítségnyújtás az áldozatoknak, irataiknak a hatóságokhoz folyamodás révén történő pótlásában, munkára való felkészítésben, munkahelykeresésben;
- szükség szerint pszichológus segítségének biztosítása;
- mentálhigiénés támogatás nyújtása;
- a kapcsolatfelvétel és a családba való reintegráció segítése;
- segítségnyújtás a Magyarország területére utaztatott, külföldi állampolgárságú prostitúcióra kényszerítettek hazajuttatásában.

A feladatok ellátása során az egyesületek együttműködnek más, speciális szolgáltatást nyújtó szervezettel, illetve a szakmai szolgálatokkal (orvos, pszichológus, jogász). Az egyesületek minden lehetséges módon segítik az áldozatok rehabilitációját és visszatérését a normál, civil életbe, beleértve az áldozatok segítését, tanácsadással, a sértett jogi képviselésével, az elkövető ellen folyó büntető ügyekben. Az egyesületek közül, megfelelő kapacitású és minőségi shelter-típusú szolgáltatással csak egy szervezet rendelkezik, azonban biztonságos szálláshelyet és széleskörű áldozatsegítő szolgáltatásokat, több civil szervezet is tud biztosítani.

---

<sup>648</sup> Uo. 9.o.

<sup>649</sup> 29. § (1) bekezdésének e) pontja: jelentős bűnüldözési vagy nemzetbiztonsági érdekből az ügyész, a bíróság, illetve a nemzetbiztonsági szerv indítványára azt a harmadik országbeli állampolgárt, illetve rá tekintettel más harmadik országbeli állampolgárt, aki bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal - a bizonyítást jelentősen elősegítő módon – együttműködik.

## V. A HAZAI BÜNTETŐELJÁRÁSOK TAPASZTALATAI

Az Országos Kriminológiai Intézetben, team munkában folyó interdiszciplináris kutatások az utóbbi néhány évben a szervezett bűnözés, az illegális migráció, az embercsempészet, a prostitúció körüli élősdi jellegű bűncselekmények, valamint az emberkereskedelem hazai és nemzetközi helyzete témaköreivel egyaránt foglalkozva, igyekeztek megfelelő kontextusba helyezni e témát, s megtalálni a kapcsolódási pontokat és az összefüggéseket.<sup>650</sup> Nem statisztikailag reprezentatív vizsgálatot végeztünk, hanem az elérhető legtöbb adatot szeretttük volna összegyűjteni a hazánkban ismertté vált emberkereskedelem bűncselekménye köréből elsősorban a sértettre vonatkozóan annak érdekében, hogy lehetővé váljék megfelelő prevenció programok kialakítása.

### 1. A prostitúció körüli élősdi jellegű bűncselekmények

A vizsgálat tárgyává tett bűncselekmények körében a sértettek között igen sok gyermek- és fiatalkorú volt. Ezek a gyermek- és fiatalkorúak esetenként szökés, eltűnés miatt körözés alatt álltak, előfordult, hogy az utcán, szórakozóhelyeken, piacokon, rendőrségi ellenőrzés, igazoltatás során kerülnek a hatóságok látókörébe. Sajnos az sem ritka, hogy személyi adataik, elsősorban életkoruk leplezésére hamis okmányokkal látják el őket a „futtatóik.”

Úgy tűnik, az utóbbi években, a prostitúció hazai megjelenési formáival kapcsolatban átstrukturálódás történt, például nőtt a magánlakásokban zajló prostitúció. Vizsgálatunk szerint jellemzőnek mondható a magánlakásokban, hirdetés alapján zajló, valamint az utcai prostitúció kombinálása, a kliensek egyenetlen forgalma okozta jövedelem-kiesés kiegyensúlyozására. Igen elterjedt az Internet-használat a szexuális szolgáltatások és szolgáltatók reklámozására, illetve képek letöltése más hirdetési formákhoz, például újsághirdetésekhöz, az attraktív szex-szolgáltatók bemutatására. Az üzletekben, bárókban, klubokban is előforduló prostitúció elősegítői és hasznélvezői között sok a büntetett előéletű, a visszaeső bűnelkövető. Emellett kis számban ugyan, de megtaláljuk a magasabb iskolai végzettségű, megfelelő képzettségű, büntetlen előéletű személyeket is, akik kizárólag a gyors és magas profit miatt követnek el ilyen bűncselekményt.

A prostitúció egészségügyi aspektusai közül említésre érdemes, hogy a szexuális szolgáltatást nyújtók túlnyomó többsége saját bevallása szerint védekezik a szexuális úton átvihető betegségek ellen. Előfordul azonban, hogy az alapszolgáltatás mellett, az úgynevezett extra szolgáltatások között, megemelt tarifával, szerepel az óvszer nélküli szex is. Az esetek túlnyomó többségében ugyanakkor a szexuális szolgáltatást végzők nem rendelkeznek speciális egészségügyi igazolással, sőt az eljárás során többen úgy nyilatkoztak, hogy nem is tudnak annak kötelező voltáról.

Az eljárás közel azonos arányban indult hivatalból, a sértett feljelentésére és állampolgári bejelentésre. A rendőri intézkedések során, a hirdetések ellenőrzése kapcsán, a térfelügyelő

---

<sup>650</sup> A kutatások keretében a prostitúció körüli élősdi jellegű bűncselekmények (kerítés, kitarthatóság, üzletszerű kéjelgés elősegítése) közül 250, az emberkereskedelem köréből pedig a büntetőeljárás figyelemmel kísérésével 50 eljárás aktáinak a tanulmányozására nyílt lehetőségünk. Az ötven esetből negyvennyolc volt ún. prostitúciós célú emberkereskedelem, míg kettőnél gyermekek jogellenes örökbeadása kapcsán került sor emberkereskedelem megállapítására (a korábbi szabályozás alapján).

kamerák segítségével számos eset kerül felderítésre. A rendőrség aktivitása az utóbbi években biztatóan nőtt.

A büntetőeljárás a nyomozás elrendelésétől a jogerős bírósági ítéletig még mindig nagyon hosszú, esetenként 3-4 év is lehet. Az eljárás elhúzódásának okai között az ilyen jellegű cselekmények elszaporodottsága, a bizonyítási nehézségek, a tanúvallomások gyakori visszavonása, az igazságügyi elmeszakértői vizsgálat szükségessége, az élettársi kapcsolatok nehezen követhető, bonyolult változásai miatti eljárási problémák játszanak kiemelt szerepet.

Az ítéletek szerint a bűncselekmény minősítése a vizsgált csoportban az elkövetők<sup>651</sup> közel 40%-ánál üzletszerű kéjelgés elősegítése volt, több mint 25 %-ánál kitarthatóság, majdnem 20 %-ánál kerítés, a többen pedig bűncselekmények halmazata valósult meg.

A kiszabott büntetés fajtája szerint, a végrehajtandó szabadságvesztés aránya volt a legmagasabb (37 %), felfüggesztett szabadságvesztést az elkövetők 32 %-ánál, pénzbüntetést az elkövetők 15%-ánál szabtak ki a bíróságok. A közérdekű munka és a próbára bocsátás aránya csekély volt. Felmentésre az elkövetők 2 %-ánál került sor.

A vizsgált 479 sértett 81 %-a magyar állampolgárságú, 19 %-a más nemzetiségű volt. Az ügyek közel felében 1-3, a többi esetben háromnál több sértett is volt. A sértettek 98 %-a nő, míg 2 %-a férfi volt. A sértettek életkori megoszlását vizsgálva a 9-18 év közöttiek aránya 20 % volt, ennek közel 60 %-a 16-17 éves.

## **2. Az emberkereskedelem**

A vizsgált esetek többsége belföldi, azaz az ország határain belül zajló emberkereskedelem volt, bár igen sok aktában, a nyomozati és tárgyalási jegyzőkönyvekben, akadunk olyan adatokra melyek az elkövető külföldi kapcsolataira, vagy korábbi, az eljárásban nem szereplő sértettek szexuális kizsákmányolás céljából történő, szervezett külföldre utaztatására utaltak.

A vizsgálatba bevont esetek a legkülönbözőbb módon jutottak a hatóság tudomására: a sértett feljelentése, a sértett eltűnés miatti körözése, közúti ellenőrzés stb. Egyes sértettek felkutatása, illetve az elkövetők előkerítése igen hosszadalmas, aprólékos munkával vált csak lehetővé. Néhány esetben ez átmenetileg vagy tartósan sikertelen maradt. Az általunk vizsgált mintában jellemző volt, hogy a bűncselekmények felderítésére elsősorban rendőrségi rutin ellenőrzések kapcsán került sor.

Az emberkereskedelem körébe tartozó bűncselekmények elkövetési körülményei közül figyelemre méltó, hogy a cselekmény végrehajtása során az elkövetők általában erőszakkal, fenyegetéssel törték meg a sértett akaratát. A bűncselekmény alig néhány esetben történt a sértett beleegyezésével. Megjegyezni kívánjuk, hogy utóbbi tény nem játszik szerepet a bűncselekmény tényállásának megállapításánál, de a büntetés kiszabásánál enyhítő körülményként értékelték a bíróságok. Az általunk vizsgált ötven aktában szereplő emberkereskedelem bűncselekményét 129 elkövető követte el. Az elkövetők általában társtetteségben követték el a cselekményt, az elkövetők száma 2-9 között váltakozott. Közöttük igen magas, több mint fele büntetett előéletű, illetve visszaeső volt. Jellemzően, az

---

<sup>651</sup> 364 fő.

emberkereskedelem mellett, azzal halmazatban, más bűncselekményeket is elkövettek, így elsősorban okirat-hamisítást, személyi szabadság megsértését, erőszakos, személy elleni bűncselekményeket, erőszakos nemi bűncselekményeket.

A vizsgált esetek elkövetőire általában jellemző volt:

- a bűncselekmény elkövetésének teljes tagadása,
- a sértett önkéntességének cinikus hangsúlyozása,
- a sértett eladásából származó vételár költségtérítésként beállítása,
- a büntetett előélet/ visszaeső bűnözői státus,
- a több sértett sérelmére történő elkövetés,
- az élethivatásszerűen (családostól) a prostitúció kizsákmányolásából élés.

A belföldi emberkereskedelem jellemzője, hogy az elkövető(k) az 50.000-200.000 Ft-ért „megvásárolt” sértettet prostitúcióra kényszerítik és az ebből származó jövedelmet tőle elvéve, azt saját céljaikra fordítják. Egy-egy sértett átlagosan napi 20.000-40.000 Ft-ot keres, elsősorban az autópályák mentén. A sértett a szálláson és ellátáson kívül nem részesül az általa megkeresett jövedelemből. Ezen túlmenően azonban, személyi szabadságában más módon is korlátozzák. Az elkövetők a sértettekkel durván bánnak, félelemben tartva őket és abszolút kontroll, állandó felügyelet alatt. Ez megnehezíti a sértettek szökését, aki a szálláshelyet csak kísérettel vagy engedéllyel hagyhatja el, s akinek szinte minden lépését ellenőrzik. Az elkövetők szigorúan megszabják a sértett által nyújtandó szolgáltatások körét, tarifáit. Tudatosítják benne, hogy a megvásárlásakor érte fizetett összeget le kell dolgoznia, meg kell keresnie. Rendszeresen bántalmazták, különböző okok miatt: ha ellenszegül, ha nem produkál kellő jövedelmet, ha szökni próbál, ha elrejt a bevételből stb. Sok esetben a prostitúción túl háztartási munkát is kell végeznie, illetve gyermekfelügyeletet is el kell látnia. Az egyik esetben például a sértettek úgy tudtak megszökni, hogy az elkövetők által rájuk bízott gyermekekkel a játszótérre kellett menniük, s ezt az alkalmat ragadták meg arra, hogy elmenjenek a rendőrségre, feljelentést tenni.

A vizsgálatba bevont esetek sértettjeinek a döntő többsége hátrányos, vagy halmozottan hátrányos helyzetű volt, rossz szociális és rendezetlen családi körülményekkel. Általában sodorhatóság, befolyásolhatóság, kialakulatlan személyiség, hátrányos, vagy halmozottan hátrányos helyzet, a családi, segítő baráti háttér hiánya jellemezte őket.

A sértettek vagy magánlakásban, vagy a főutakon „dolgoztak,” akár napi tíz órát is. Jövedelmüket szinte teljes egészében elvették az elkövetők, így a sértettek naponta több tízezer forintos jövedelmet biztosítottak a „futtatóik” számára, akik sokszor egész családjukkal e jövedelemből éltek, meglehetősen magas életszínvonalon, lakást, ékszereket vásárolva, és drága autókön közlekedve.

A cselekmény elkövetésének „forgatókönyve” szerint az elkövetők vagy segítők az első fázisban beférkőznek a sértettek baráti körébe, megnyerték bizalmukat. Később a potenciális sértettet biztos munkával, magas jövedelemmel kecsgetik. Végül pedig a megfélemlítés, veréssel fenyegetés, illetve a sértett ellenszegülése esetén a tényleges brutális bántalmazás, illetve a külföldre történő eladással történő sakkban tartás következik. Mindezek hatására a sértett izolálódik, a félelem, a kiszolgáltatottság légkörében él, amelynek következtében gyakran még a kínálkozó szökési, szabadulási alkalmakat sem képes megragadni.

A sértettre illetve tanúra történő nyomás-gyakorlás az elkövetők részéről rendszeresen előfordul a büntetőeljárás során is. A bűnözők előnyök ígéréssel vagy súlyos sérelem

okozásának kilátásba helyezésével igyekeznek rábírní a sértettet terhelő vallomása visszavonására. Az elkövetők gátlástalanságára jellemző, hogy az egyik esetben a büntetőeljárás hatálya alatt álló elkövetők a sértettet fenyegették, bezárták, munkára kényszerítették (takarítás, gyermekfelügyelet), szemérem elleni erőszakos cselekményt követtek el sérelmére. Ennek, és más egyéb tényezőknek a hatására előfordul, hogy a sértett többször változtatja, illetve visszavonja a tanúvallomását, eltűnik az első tanúvallomásokat követően, ami hosszabbítja és nehezíti a bizonyítási eljárást. Azokban az esetekben, amikor alkalmoszerűen prostitúcióból élők adás-vételéről van szó, a sértettek esetenként igyekeznek a prostitúciós életformával kapcsolatos adatokat „szépíteni.” Ez sokszor „félreviszi,” meghosszabbítja a büntetőeljárást, és esetleg kétségessé teszi a sértett szavahihetőségét is.

A büntetőeljárás során, az elkövetők teljes tagadása általánosnak mondható. Az is igen gyakori, hogy a saját ártatlanságuk mellett a sértettnek a bűncselekménybe való önkéntes beleegyezését hangsúlyozzák. A vizsgált mintában az elkövetők több mint fele büntetett előéletű, vagy visszaeső volt. Néhány ügyben az elkövetők alkalmanként kábítószer is fogyasztottak, illetve a sértettek számára is értékesítettek drogot.

A tanúk védelme érdekében a magyar büntetőeljárás és a kapcsolódó más törvények sokféle jogintézményről gondoskodnak. Ezeknek a tanúvédelmi eszközöknek a megfelelő gyakorlati alkalmazása rendkívül fontos. Lényeges azonban, hogy a tanúk megfelelő tájékoztatása az eljárás menetéről, a tanúk eljárási jogairól, kötelezettségeiről közérthető formában és időben megtörténjék, annak érdekében, hogy a tanú az információk birtokában, a hatóságok iránti bizalommal és megfelelő biztonságérzettel vehessen részt a büntetőeljárás segítésében, a bizonyítékok szolgáltatásában.

Magyarország a nemzetközi, különösen pedig az európai standardoknak megfelelően, mind a törvényhozás mind a joggyakorlat területén igen sokat tesz az emberkereskedelem visszaszorítására. Nagy hangsúlyt helyez a sértett/tanú védelemre, a bűncselekmény felderítésére, az elkövetők azonosítására és megbüntetésére. Az oktatás, a figyelemfelhívás, az áldozattá és a további áldozattá válás megelőzése, valamint a kereslet elleni fellépés terén azonban még vannak további megoldandó feladatok.



## ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

### I. MEGÁLLAPÍTÁSOK

#### 1. 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 kimondottan alulfejlett világ túlnépesedése, vagyis a világszintű egyenlőtlenség demográfiai kísérőjelensége fenyeget. A fejlett világ népessége csupán egyötöde a világ teljes népességének. Ezzel az 1,2 milliárd fővel, amely a föld gazdasági és fogyasztási javainak döntő hányada felett rendelkezik, a második, a harmadik és a negyedik világban együttesen 4,9 milliárd fős embertömeg áll szemben. Míg a fejlett világ népessége 100 év alatt a bevándorlással együtt éppen megduplázódott, addig a kevésbé fejlettek össznépessége önerőből megnégyszereződött.

A határokon átlépő migráció folyamatainak egységes szemlélete annál sürgetőbb, mivel ma az Európai Unió és tagországai nem rendelkeznek megfelelő bevándorlási koncepciókkal, ezek tervezése még alig kezdődött el. A bevándorlás problémaként való észlelése Európában a 80-as évek végére tehető, de a bevándorlási politika megteremtésének szükségességét érintő felismerés csak az ezredfordulóra született meg. Az európai népesedési és bevándorlás-politikának három fő feladatot kell megoldania: 1) az őshonos népesség fogyásának visszafordítását, 2) a népességcsökkenés szabályozott bevándorlási folyamatokra támaszkodó további ellensúlyozását, valamint 3) a bevándorló népesség integrációjának tervezését és szabályozását.

1900 körül Európa mintegy 400 milliós népessége még a világnépesség negyedét tette ki. 2000-ben Európa teljes földrajzi területének népessége 700-800 millió közöttire volt tehető. Míg Európa népessége még 1970 körül is a világ népességének 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 még annyi sem, csupán 1,2-1,3. 2010 és 2020 között a 65 évnél idősebbek aránya ötödével, a 80 év felettiek aránya felével fog gyarapodni. 2050 körül az európai népesség harmada 60 évesnél idősebb lesz, aminek egyáltalán nem mellékes kockázata az egészségügyi és nyugdíjbiztosítási rendszerek válsága. 2100 körül az akkori, várhatóan 9,5 milliárdos világnépességben Európa már csak 500 millióval lesz jelen, ami körülbelül 5 %-os arányt jelent. Eközben az átlag 6 körüli termékenységi mutató következtében a ma mintegy 600 millió fő össznépességgel rendelkező Afrika lakossága várhatóan 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.

Európa egy összetett globális migrációs alrendszer része és működtetője, amelyben további migrációs mikro-rendszerek működnek. A nagy, jól nyomon követhető migrációs trendekben mutatkozó mikro-tényezők lassú, nehezen mérhető, de feltartóztathatatlan társadalmi változásokat eredményeznek mind a kibocsátó, mind a befogadó társadalmakban. Például a

munkaerő migrációjában tapasztalható feminizálódás és az elit munkaerő mozgása is jelentékeny hatással van a befogadó társadalmak középosztályaira és intézményrendszerére, nem utolsósorban 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 védettség keresésében látják. Globális perspektívában a migráció egyfajta kiegyenlítődési mechanizmus, amelynek egyik oldalán a térben egyenlőtlen népességeloszlás, másik oldalán 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.

A bevándorlás egyes bevándorló csoportok részben sikeres beilleszkedése ellenére számos konfliktus és biztonsági kockázat forrása. A 21. századi bűnözés, különösen a széles körben erős bűnözési félelmeket gerjesztő közönséges kriminalitás oroszánrésze a leszakadó rétegek, köztük a bevándorlók kriminalitásából adódik. A szociálpolitika nem képes hatékonyan kiegyenlíteni a befogadó népesség, illetve a bevándorlók és utódaik között fennálló integrációs szakadékot, az igazságszolgáltatás eredménytelenül bünteti a szinte szükségszerűen visszaeső bűnelkövetővé váló hátrányos és kisebbségi helyzetben lévőket, a politika pedig a többségi társadalomtól, leginkább annak alsó rétegeitől belátást és türelmet kér: a megkárosított szegényektől toleranciát vár a náluk még szegényebbekkel szemben.

Mára világossá vált, hogy a multikulturális társadalom koncepciója újragondolásra, az Európai Unióba irányuló bevándorlás pedig a korábbiaknál átgondoltabb tervezésre és szabályozásra szorul. E felismerést széleskörű elméleti és gyakorlati viták kísérik.

## **2. Az európai bevándorlási politika, jog és az illegális migráció elleni küzdelem eszközei**

Az európai bevándorlási jog elemzése során az Európai Unió joganyagát a jogintézmények tartalmi lényegével, céljával kapcsolatosan vizsgáltuk, vagyis az eljárási szabályok szűk értelemben vett jogi elemzése helyett első sorban a jelenlegi szabályozások kialakulásához vezető társadalmi, gazdasági és politikai okokra figyeltünk. A mindenkori jogintézmények a bevándorlási jogról való európai közgondolkodásnak csupán újabb és újabb állomásai. A közösségi joganyag folyamatosan változik, sorra születnek a bevándorlási politikát érintő állásfoglalások, még meg sem szárad a tinta az épp elfogadott irányelven, már újabb célkitűzésbe botlunk.

A szabályozás alapvetően a legális és az illegális migrációra vonatkozó jogszabályokból áll. A két oldal azonban teljes mértékben összekapcsolódik, amelyet az uniós dokumentumok is számos esetben említenek. A legális migráció szabályozásának eredményessége csak az illegális migráció visszaszorításának hatékonyságával együtt értelmezhető, ezért az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközeinek vizsgálata is szervesen kapcsolódik a legális migráció problematikájához.

Az európai migrációszabályozás alapvető sajátosságát annak közösségi jellege határozza meg. Az Európai Unió az államok összefogásán, együttműködésén, a szuverenitás önkéntes korlátozásán alapul, így a tagállamokat érintő problémák az egész unió döntését igénylő kérdésekké válnak.

Nemzetközi jogi értelemben migrációról beszélünk, amikor az országon kívüli, másik országokból származó személy valamely állam területére belép. Az Európai Unió tekintetében a közösség területére harmadik államokból érkező migrációról, és emellett a Közösségen belüli személyek szabad mozgásáról is beszélünk, az utóbbi azonban nem is tekinthető igazi migrációnak.

Az Európai Uniót jellemző migrációt alapvetően meghatározzák az Európában lezajlott történelmi, társadalmi-gazdasági folyamatok. Jelentős különbség mutatkozott a migráció társadalmi és politikai megítélésében a nyugat-, a közép- és a kelet-európai régióban a 70-80'-as évektől. Ennek nyomait magukon viselik a jelenlegi jogintézmények is. A migráció, különösen a déli tagállamokban a 90'-es évek közepétől egyre erőteljesebben éreztette hatását, ebből következően a megoldásokat is ezen államok szorgalmazzák a legintenzívebben.

A megoldások keresésének fontos eleme a Barcelonai Nyilatkozat (1995), amely az Európai Unió mediterrán térséggel kapcsolatos újragondolt politikája felé egyengette az utat. Az Európai Unió legfontosabb, közvetlenül a migrációt is érintő programjai a Tamperei Program (1999) és Hágai Program (2004), amelyek a szabadság, biztonság és jog térségének fejlesztésére jöttek létre.

A migrációs politikában a korábbi „brain drain” helyét felváltotta a „brain circulation” célrendszere. Ez azokat a munkavállalókat preferálja, akik nem letelepedni, hanem ideiglenesen kívánnak az Unióban munkát végezni. Új elemként jelenik meg az ún. managed migration politikája, hiszen a legális migráció ellenőrzött, irányított, mondhatni „menedzsel” formában jótékony hatással lehet a tudásalapú társadalom megteremtésére. Minden tagállam alapvető érdeke harmadik állampolgárok munkaerőpiacra történő bebocsátása, azonban a prioritások között jelentős eltérések vannak. Egy kérdésben mégis közös az álláspont: a harmadik országokból érkező munkavállalókra vonatkozó szabályok nem lehetnek kedvezőbbek, mint az új és később csatlakozó tagállamok polgáira vonatkozó átmeneti korlátozások. A harmadik államok polgárainak a tagállami munkaerőpiacokon való megjelenésével kapcsolatban az ún. „közösségi preferencia” elve érvényesül: csak akkor léphetnek be a tagállami munkaerőpiacokra, ha a gazdaság igényei nem kielégíthetők helyi munkaerővel. Ezt az ún. „gazdasági igényteszt” alapján kell mérni.

A 90-es évek nyugat-európai választási kampányaiban egyre nagyobb hangsúlyt kapott a munkanélküliség és a bevándorlás kérdése. A jobboldal előretörésével (Dánia, Olaszország, Hollandia, Franciaország) a bevándorlási szabályok liberalizálása megállt. Csökkent a menedékkérelmek száma, nőtt viszont az illegális bevándorlás, hiszen Észak-Afrikában népességrobbanás zajlott, és helyenként ötven százalékra ugrott a munkanélküliség. Ez a körülmény szülte a 90-es évek végére azt a kettős elvet, amely szerint a migráció konszolidálása érdekében az érdekelt országok egyezményes formában legális bevándorlási csatornákat nyitnak, másrészt biztosítják az illegális bevándorlók visszatérésének feltételeit. A bevándorlással kapcsolatos Uniók szabályozás az ún. Első Pillérbe került, ahol a határozatok nem csak kormányközi megállapodások szintjén léteznek, hanem a közösségi jog szerves részét képezik.

A közösségi gondolkodás mára felismerte, hogy a jogszerű bevándorlás intézményeinek fejlesztése nem fogja kiküszöbölni a jogszerűtlen bevándorlást, hiszen a bevándorlás okai szerteágazóak. Fokozott figyelmet kell fordítani az emberkereskedelem elleni küzdelemre,

valamint az emberkereskedelmi hálózatok áldozataira, miközben erősíteni kell a tranzitországok és a származási országok közötti további együttműködést. Az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott államokban is várható a gazdasági teljesítmény és életszínvonal növekedése, ami migrációs szempontból ezeket az országokat is új kihívások elé állítja.

### **3. A legális és az illegális bevándorlás néhány fontosabb európai cél-országban**

A bevándorlás kezelésével kapcsolatos problémákat Nagy-Britannia, Németország, Olaszország és Spanyolország esetén vizsgáltuk, amelyek összehasonlítható módon példázák az utóbbi évtizedekben Európában lezajlott változásokat. A vezető régi tagállamokban – földrajzi helyzetüktől, társadalmi viszonyaiktól és a bevándorlók összetételétől függően – a legális és illegális migrációval kapcsolatban hasonló elvi platformon részleteiben eltérő szabályozási, rendészeti és szociális gyakorlat érvényesül. Az 1990-es években és a 2000-es évek elején a Dél-Európába, különösen Olaszországba, Portugáliába és Spanyolországba irányuló bevándorlás jelentősen növekedett, miközben Belgiumban, Németországban és Hollandiában valamelyest csökkent a bevándorlók száma. Abszolút számok alapján Németország után Franciaországban él a legnagyobb külföldön született populáció: 6,4 millió, 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 az országba irányuló bevándorlást. Hogy ennek okait megértsük, elegendő egyetlen pillantást vetni a hozzánk földrajzilag és kulturálisan legközelebb eső ország, Németország tendenciáira.

A jelenlegi trendek extrapolációjából kiindulva Németország jelenlegi 82 milliós össznépessége – ha nem volna bevándorlás – várhatóan 2050 körül nem egész 50-60 millióra, 2100 körül pedig 20-30 millióra apadna, de 2050-re bevándorlással együtt is 5-10 milliós reális népességvesztés prognosztizálható. Németország – Spanyolország, Olaszország és Magyarország társaságában – az egyik legalacsonyabb születési számot mutatja fel világszintű összehasonlításban, és a fejlett európai országok között is. A gyermektelen német nők aránya az 1940-ben és 1965-ben születettek között 10,5%-ról 32%-ra változva megháromszorozódott. Az etnikailag német és az európai országokból Németországba bevándorolt népesség együttes 1,2-es születési arányszámával szemben a nem európai bevándorlók 1,9 arányszámmal büszkélkedhetnek, miközben az országon belüli nyugat-keleti lejtő, nevezetesen az új tartományok 0,9-es születési arányszáma is súlyos egyensúlytalanságot sejtet. A német népesség elöregedése, vagyis a 20. és 60. életéve között járó járulékfizető népesség csökkenése miatt a betegség- és nyugdíjbiztosítás a befizetésekből már nem finanszírozható, amin a tőkefedezeti kiegészítő biztosítások tömegessé válása is csak kevéssé enyhít. E tekintetben kedvezőtlen irányba mutat a bevándorlás alakulása is az utóbbi időben, hiszen a korábbi – járulékfizető – vendégmunkástömegeggyel szemben egyre nagyobb arányt képviselnek a segélyre szorulóak. A fenyegető helyzet ellenére Németországban – csakúgy, mint Európa egészében és Magyarországon – a politikai koncepciónélküliség jellemző. Eközben 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 bevándorlás nemzetgazdasági hasznait hangsúlyozó elképzeléssel szembeállíthatóak a kevéssé számszerűsíthető politikai és biztonsági kockázatok valamint a nagyon is számszerűsíthető nemzetgazdasági és szociális károk. Makrogazdasági szinten ugyanis látható, hogy az újraelosztási folyamatok kedvezményezettjei elsősorban a bevándorlók: közülük háromszor

annyian részesülnek munkanélküli ellátásban, szociális segélyben (és egyéb integrációs forrásokból), mint az etnikai németek közül. A kiterjedt integrációs intézkedések ellenére a valós integráció hatékonysága egyre gyengébb. A bevándorlók gyermekeinek 35%-a nem fejezi be az általános közismereti képzést nyújtó iskolákat sem, általános képzettségi színvonaluk pedig ma már nem közelít a német fiatalokéhoz. Míg a megfelelő korú német fiatalok közel 20%-a kerül a felsőoktatásba, a bevándorlók gyermekei körében ez az arány csupán alig 4 %. A bevándorlók és utódaik összességében alacsony szociális és munkaerőpiaci minőségei hosszútávon az ország műszaki-gazdasági versenyképességét is veszélyeztetik, miközben számarányuk a német nagyvárosokban hamarosan eléri az átlagosan 40 %-ot. Ezek a tendenciák a nagy befogadó országokban általánosnak mondhatóak, ezért az utóbbi években szinte mindenhol újabb és újabb bevándorlási szabályozásokat alkottak.

Az illegális bevándorlás fenyegetése az utóbbi tíz évben különösen Olaszországban és Spanyolországban erősödött fel, olyannyira, hogy már komoly problémákat vet fel a társadalmi békével, a köz- és nemzetbiztonsággal kapcsolatban. Az illegális migráció elleni harcban jelenleg három fő módszer érvényesül: (1) a határellenőrzés erősítése, (2) a visszatérési hajlandóság támogatása, és (3) az illegális bevándorlók származási országai számára legális, szabályozott migrációs csatornák nyitása kormányközi megállapodások keretében. Emellett kiemelendő jelentőségűek a regularizációs programok. Gyakorlati okból szükségessé válhat a letelepedéshez egyébként szükséges követelményeknek meg nem felelő személyek státuszának legalizálása. Jogi helyzetük rendezése csökkenti kiszolgáltatottságukat és 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. Sok esetben szoros láncolat mutatható ki az embercsempészés, az illegális munkavállalás és más bűnözői aktivitások között. Mivel az illegális munkaerőpiacon jelentős adómentes jövedelem képződik, ez 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.

#### **4. Az emberkereskedelem a nemzetközi dokumentumokban**

Az emberkereskedelem az emberi jogok, az emberi méltóság, szabadság és önrendelkezési jog súlyos sérelmét jelenti. E bűncselekmény 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, vagy jogi okokból érintetlen maradt. E felismerés nyomán az utóbbi években a nemzetközi szervezetek sokat tettek a jelenség megelőzése és leküzdése érdekében. Számos ajánlás, egyezmény és más nemzetközi dokumentum született. Az emberkereskedelem fogalmának meghatározása terén sikerült konszenzusra jutni, és sikerült a jelenség elleni nemzetközi fellépés eszköz- és módszertárát kialakítani. A nemzetközi dokumentumok sorában kiemelkedő jelentőségű „A nemzetközi szervezett bűnözésre vonatkozó ENSZ egyezményt kiegészítő jegyzőkönyv az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzése, visszaszorítása és büntetése tárgyában”. A dokumentum célja a megelőzés, az emberkereskedelem elleni küzdelem, a sértett védelme és segítése, valamint a Szerződő Államok közötti kooperáció elősegítése az előbbieken megfogalmazott célok megvalósítása érdekében. Az Európa Tanács égisze alatt létrejött, az emberkereskedelemmel szembeni fellépésről szóló európai egyezmény az emberi jogok, a

nemek közötti esélyegyenlőség kérdéseit helyezi a figyelem középpontjába, illetve a sértett védelmének és segítségének szempontjait tartja kiemelkedően fontosnak. Emellett az emberkereskedelem országhatárokon belül, illetve azon túllépő, valamint a szervezett és nem szervezett formái elleni küzdelmet egyaránt sürgeti, és nagy figyelmet szentel ún. monitoring rendszer kidolgozásának is.

Az Európai Unió Tanácsa 2002. évi, az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló kerethatározatának (3) preambulumpontja hangsúlyozza, hogy az emberkereskedelem súlyosan sérti az alapvető emberi jogokat és az emberi méltóságot. Emellett könyörtelen bánásmódhoz, a kiszolgáltatott személyek elleni visszaélésekhez, e személyek félrevezetéséhez, valamint erőszak, fenyegetés, adósszolgaság és kényszerítés alkalmazásához vezet. Rámutat arra is, hogy a gyermekek kiszolgáltatottabbak, ezért nagyobb a veszélye annak, hogy az emberkereskedelem áldozataivá váljanak.

A kerethatározat definíciója hasonló a vonatkozó az ún. Palermói Jegyzőkönyvben található fogalmi meghatározáshoz, nem tartalmazza azonban annak minden elemét. Utóbbi szélesebb értelemben foglalkozik az emberkereskedelem kérdésével, a sértett védelmével, segítségével, a megelőzéssel, a kooperációval, a határookra vonatkozó intézkedésekkel, az okmányok biztonságával, stb. Az EU kerethatározat viszont elsősorban a büntetőjogi és büntető eljárásjogi kérdésekkel foglalkozik, a jogharmonizáció szempontjaira figyelemmel.

Az Európai Bizottság 2006-ban jelentést készített a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a kerethatározat végrehajtásáról. A jelentés kiemeli, hogy a kerethatározat értelmében a sértett beleegyezése irreleváns, ha pl. kényszert, erőszakot, vagy fenyegetést alkalmaznak. Megállapítja, hogy kizárólag Belgium, Olaszország, Lettország, Svédország, Szlovákia, Málta, Franciaország és Hollandia vette át pontosan az emberkereskedelem definícióját.

## **5. A bevándorlás intézményrendszerének alakulása Magyarországon a 20-21. században és jelenlegi helyzete**

A 19. századot lezáró első világháború a jelenkori nemzetközi migráció tekintetében Magyarországon határkőnek tekinthető. 1918 után Magyarországnak az utódállamokból elűzött magyar menekültek tömegét kellett fogadnia. 1930-ban a külföldiek ellenőrzésére létrejött a Belügyminisztérium által felügyelt Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH). A második világháború után nem beszélhetünk kiérlelt jogi háttérről, a kommunista hatalomátvétellel a rendszerszerűen működő menekültügyi apparátus is megszűnt. Újabb jelentős fordulat akkor következett be, amikor a Ceaucescu-rezsim brutális üldözése elől nagy számban áramlottak 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 törvényt és gyakorlatot számos kritika érte. A hiányok felszámolására az 1997. decemberben elfogadott menedékjogi törvény vállalkozott. Ez igyekezett összhangba hozni a szétszórt szabályozásokat, jogköröket, gyakorlatokat, miközben ötvözte a magyar és nemzetközi joghagyomány elemeit. 1999. októberétől Menekültügyi és Migrációs Hivatal helyét de jure a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vette át.

Hazánk az Európai Közösséghez történt csatlakozásával vállalta a közösségi jogi vívmányok teljes átvételét, amely egyebek mellett a menekült- és bevándorlásügyi, valamint határőrizeti rendszer szabályozását is magában foglalja. Ez természetesen érintette az akkor hatályos idegenrendészeti törvényt, illetve ösztönözte az új idegenrendészeti törvény, a menedéjogról és a Határőrsegről szóló törvény és a kapcsolódó joganyagok megalkotását. A Genfi Egyezmény ratifikálásától számítva közel 8 év telt el a menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálybalépéséig. A menedéjogi törvényt többször módosították. A 2001. évi XXXVIII. törvénnyel történt változtatásról megalkotói úgy vélték, azzal minden Unió jogharmonizációs kötelezettséget megoldottak, holott a menekültügy területén folyamatos fejlődésre lehetett és lehet számítani. Az uniós csatlakozással összefüggő jogszabályi módosításokról szóló 2004. évi XXIX. törvény a migrációs normákban szintén „... az alapvető közösségi jogi elvek érvényesülését, illetőleg a külső és belső jogrendszeri koherencia megteremtését ...” szolgáló lényeges rendelkezések egész során változtatott, amelyeket az indokolás egyébként a „csatlakozási szerződést kihirdető törvényhez szükségszerűen kapcsolódó, technikai jellegű” módosításként aposztrofált.

A migrációs igazgatási apparátus elmúlt években történt átalakulásait az idegenrendészeti és menedéjogi törvényből, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendeletről, illetve azok módosításaiból követhetjük nyomon. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) de facto 2000. január 1-je óta létezik, a migrációval foglalkozó szervezetrendszer azonban területi és helyi szinten továbbra is széttagolt maradt. Az Idtv. megszületését követően a 173/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet módosította a BÁH létrehozásáról szóló Kormányrendeletet, amely mellékletében meghatározottak szerint 7 új regionális igazgatóságot és 14 ügyfélszolgálati irodát szerveztek. 2002. januárjában került sor a központi idegenrendészeti nyilvántartó rendszer felállítására is. A (BM) BÁH regionális központjainak hatáskörébe utalta mindazon idegenrendészeti feladatok ellátását, amelyek a korábbi szabályozás szerint a megyei rendőr-főkapitányságok hatáskörébe tartoztak, illetve azokat a Határőrség kompetenciájába tartozó idegenrendészeti teendőket is, amelyek közvetlenül nem függték össze az államhatáron megjelenő jogellenes cselekményekkel. Ezzel EU-konform módon minden olyan hatósági feladat átkerült a „civil” igazgatási szférába, amelyek nem tartoztak a rendészet kompetenciájába. E módosítás által megvalósult az a több európai országban is létező szervezeti modell, amelyben egységes rendszerben, egymás mellett működnek az idegenrendészeti, a menekültügyi, illetve az állampolgársági feladatokat ellátó szervezeti egységek.

A korábbi idegenrendészeti jogszabályokat 2007. július 1-jétől két új törvény, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (új Idtv.) és azok végrehajtási rendeletei váltották fel. A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (új Met.) kiskorúak számára – a magyar állampolgárokkal azonos feltételekkel – biztosítandó, a közoktatási törvényben meghatározott nevelési formák és ellátások igénybe vételére vonatkozó előírásai 2007. július 2-től, egyéb rendelkezései pedig 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 „jogállások rendszerezetten 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.

Bár hazánk nem rendelkezik migrációs stratégiával, az uniós joggyakorlattal azonos alapelvek mentén szerveződő migrációs jogi szabályozást alkotott: az idegenrendészet és menekültügy területét szabályozó törvényeink és egyéb jogszabályaink összhangba kerültek a közösségi jogi vívmányokkal, s nagyjából követték az egyre szaporodó uniós normák előírásait.

## **6. Bevándorlás Magyarországon a rendszerváltás tágabb időszakában**

Magyarországnak már a 80-as évek utolsó harmadában szembe kellett néznie a határokon átlépő migrációhoz kapcsolódó feladatokkal. 1987-től román állampolgárságú magyar menekültek érkeztek nagy számban, rövidebb később a Német Demokratikus Köztársaságból is érkeztek menekülő csoportok. 1988 és 1989 között 34.000 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 családregyesítési eljárás indult. A jugoszláviai polgárháború során az etnikai tisztogatások elől Bosznia-Hercegovinából 48.000 fő menekült Magyarországra, akiket hazánk humanitárius okból befogadott. Rövidebb később az 1997-ben kezdődő koszovói háború elől menekülő albánok, szerbek és magyarok érkeztek. Eközben egyre nagyobb számban jelentek meg Európán kívüli menekültek, többségük a hatóságok korabeli tapasztalata szerint Magyarországon keresztül nyugati államokba igyekezett eljutni. Magyarországon az embercsempész hálózatok a menekülthullámokkal párhuzamosan szerveződtek meg. A csempészek többnyire magyar, jugoszláv és román állampolgárok voltak, akik igen szervezeten, szakszerűen és korszerű technikával dolgoznak.

Magyarország 1988 és 2007 között közel 200.000 menekülőnek nyújtott biztonságos életfeltételeket. 1989-től 2000-ig közel 80.000 menekültkérelmet nyújtottak be Magyarországon, 33.000 menekültügyi eljárás indult, de csak mintegy 10.000 fő kapott menekült státuszt, eközben 25.000 elutasító határozat született. Magyarországon a 90-es évek közepe óta évente hozzávetőlegesen 6.000-12.000 fő nyújtott be bevándorlási kérelmet, és összesen mintegy 45.000 fő vándorolt be legálisan. Ezek több mint háromnegyede magyar etnikumú román, szerb és ukrán állampolgár volt. 1997-től évi 500-1000 fős nagyságrendben megjelentek a kínaiak is, akik főként kereskedelemmel foglalkoznak. Az éves kiutasítások összes száma 4-5 ezer körül állandósult.

## **7. Külföldi állampolgárok bűnelkövetése 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 közötti számú 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. 10-12.000 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 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. Ugyanebben az időszakban a külföldi állampolgárok által megvalósított bűncselekményeik száma közel megháromszorozódott: 1993-ban megközelítette a 24 ezret. 1990-ben egy elkövetőre 1



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 elleni, az államigazgatás elleni, valamint a vagyon elleni bűncselekmények területén érzékelhető. A külföldiek által elkövetett államigazgatási cselekmények 700-ról 2001-ben 4200 körülre történt hatszoros felszaporodása aligha kíván különösebb magyarázatot a politikai rendszerváltással megkezdett nagyszabású társadalmi és gazdasági átalakulások ismeretében. Az ebbe a körbe sorolt cselekménytípusok – például tiltott határátlépés, embercsempészet, hivatali és korrupciós bűncselekmények, hatóság félrevezetése, hamis tanúzás, okirat-hamisítás – nehézség nélkül hozzárendelhetőek a lezajlott és aktuálisan zajló társadalmi folyamatokhoz. Az ilyen cselekmények száma mára évi 1000 körüli értékre „állt be”.

A rendszerváltás kezdeti időszakához viszonyítva a bűncselekmények számának alakulásán mérve látható, hogy az elkövetésekhez hozzárendelhető etnikai csoportok rangsora is átalakult. Még 1990-ben is a lengyel elkövetők álltak az élen részben gazdasági, közrendi és vagyon elleni cselekményeikkel, de már ekkor felzárkóztak mögéjük a román állampolgárok, majd 1991-től átvették a vezetést, és mindmáig meg is őrizték 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, valamint Szlovákiából és Ukrajnából érkező elkövetők, és váltakozva máig tartják dobogós helyüket a Romániából származók mögött. A kínai elkövetők cselekményeiről 1995 óta vannak adataink, ezek cselekményeinek száma lassan araszol felfelé, 1999-ben a nyolcadik, de az ezredfordulón 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 által elkövetett összes cselekmény 25-30 %-át teszik ki. Számszerűen évente egy körülbelül 2000 fős romániai származású elkövetői kör évi 4-5 ezer cselekményt valósít meg. A kínai bűnelkövetők tekintetében számos téves hiedelem él a nyilvánosságban. Ebben a zárt társadalmi közegben igen alacsony a feljelentési hajlandóság, bizalmatlanság él a befogadó terület hatóságaival szemben, ezért feltételezhető, hogy a kriminálstatisztikában megjelenő adatok mögött a kínai közösség esetében is bizonyos látenciával kell számolni. Az általuk megvalósított és ismertté vált cselekmények között az államigazgatási területen legjellemzőbb a migrációval összefüggő jogellenes belföldi tartózkodás. A kínaiak által megvalósított évi összes deliktum harmadát-felét teszi ki a migrációval és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos okirat-hamisítás, a gazdasági területen a kisszámú, de nagy értékre elkövetett vámcselekmény, a vagyon elleni területen szintén a kereskedelem kapcsán a szerzői és szomszédos jogok megsértése.

## **8. Embercsempészet Magyarországon**

Az embercsempészés viszonylag kis ráfordítással és nagy haszonnal kecsegtető deliktum, amely feltételez ugyan szervezettséget, ám a szervezett bűnözés és az embercsempészés közötti kapcsolatra kevés bizonyítékot találunk. A csempészés szervezettsége alapján háromféle rendszert különböztethetünk meg, amelyek mindegyikére találtunk példát az

általunk vizsgált esetekben: A) Nehezen őrizhető vagy gyengén őrzött határok mentén alkalmi embercsempészet. Ilyen esetekben a csempészek rendszertelenül, olcsón szállítanak, vagy kísérik át néhány illegális migránst a határon. A szerb, a román és a lengyel állampolgárok jellemzően egyedül követik el ezt a cselekményt. B) Kisméretű, szervezett csempészkörök rendszeresen egy ország vagy térség állampolgárait fuvarozzák azonos útvonalakon és módon. C) A szervezett nemzetközi embercsempész-hálózatok tevékenysége láncszerűen összefonódik, és a bűnözés egyéb formáira is kiterjed. E csoportok a tranzit- és célországokban logisztikai bázisokkal, valamint modernebb kommunikációs és egyéb technikai eszközökkel rendelkeztek, tevékenységi körükben az embercsempészet csak az egyik, nem is mindig a legmeghatározóbb „ágazat”.

Ki kell emelnünk, hogy a kriminálstatisztika szerint az embercsempészesi cselekmények a 2001. évi mintegy 10.000-ról évi időközben néhány száz, majd mára néhány tucat esetre redukálódtak. Ez azonban csupán látszat. Az ismertté vált embercsempészesi cselekmények számának csökkenését a Büntető Törvénykönyv 2002. április 1-jétől hatályos módosítása okozza. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 27. cikk 1. pontra támaszkodva a 2001. évi CXXI. tv. 2002. IV. 1. hatállyal az embercsempészet bűncselekménynek azt az esetét, amikor az elkövetők az államhatár átlépéséhez több személynek nyújtanak segítséget, úgynevezett törvényi egységbe foglalva egy bűncselekménnyé tette, ami önmagában majd hétezerrel csökkentette a bűncselekmények számát anélkül, hogy a tényleges helyzetben bármilyen változás történt volna.

## **9. Emberkereskedelem a magyar büntetőeljárásokban**

A magyar Btk. 1998-ban szabályozta először az emberkereskedelem bűncselekményét, a "Szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmények" körében, majd 2002. április 1-jétől módosult a Btk. 175/B. §-a. Az új tényállást az ún. Palermói Jegyzőkönyvben található definícióval összehasonlítva megállapítható, hogy a rendelkezések több ponton is eltérést mutatnak. Az elkövetők általában társtetteségben követik el a cselekményt, legtöbbjük büntetett előéletű, illetve visszaeső. Az emberkereskedelem mellett azzal halmazatban más bűncselekményeket is elkövetnek, elsősorban okirat-hamisítást, személyi szabadság megsértését, erőszakos, személy elleni bűncselekményeket, erőszakos nemi bűncselekményeket. A bűncselekmény végrehajtása során az elkövetők általában erőszakkal, fenyegetéssel törőrik meg a sértett akaratát, s a cselekmény alig néhány esetben történt a sértett beleegyezésével. Az elkövetők rendszerint élethivatásszerűen családostól a prostitúció kizsákmányolásából élés.

Az ismertté vált sértettek száma egy-egy bűncselekmény kapcsán általában több személy, gyakran állami gondozásban nevelkedett, halmozottan hátrányos helyzetű volt, rossz szociális és rendezetlen családból származó 14-17 év közötti fiatalok. Az elkövetők a „megvásárolt” sértettet prostitúcióra kényszerítik, és jövedelmét elveszik, nem részesül az általa megkeresett pénzből. Személyi szabadságában is korlátozzák. Az elkövetők a sértettekkel durván bánnak, félelemben és abszolút kontroll alatt tartják őket. Az állandó felügyelet megnehezíti a sértettek szökését. Megszabják a sértett által nyújtandó szolgáltatások körét, tarifáit. Tudatosítják benne, hogy a megvásárlásakor érte fizetett összeget le kell dolgoznia, meg kell keresnie. Rendszeresen bántalmazzák, ha ellenszegül, ha nem produkál kellő jövedelmet, ha szökni próbál, ha elrejt a bevételből. Sok esetben a prostitúción túl háztartási munkát is kell végeznie. A sértettre, illetve a tanúkra történő nyomásgyakorlás gyakran előfordul a büntetőeljárás során is. Előnyök adásával vagy súlyos fenyegetéssel igyekeznek rábírnival

sértettet a terhelő vallomás visszavonására. Ezért a sértettek többször változtatják, vagy visszavonják tanúvallomásukat, vagy eltűnnek az első tanúvallomásokat követően.

Az emberkereskedelem terén a megelőzés, a figyelem-felkeltés 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 szintén kardinális jelentőségű. Külön említést érdemel, hogy a megelőzés egyik eszközeként a nemzetközi közvéleményben igen nagy hangsúlyt kap a kereslet elleni fellépés igénye is.

## II. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A migráció jelensége mindig létezett, okai főként a gazdasági előnyök keresésében gyökereznek, ennek megfelelően a nemzetközi és a belső migráció tartalmi (gazdasági, piaci) tekintetben nem választható szét, még akkor sem, ha elméleti, elemzési és egyéb között igazgatástechnikai szempontból külön kezelendő. A migráció kis- és nagy-regionális, kontinentális körforgásokban korábban is létezett, ma azonban a korai újkor kezdetével beindult modernizációval összefüggő, egyre erősödő folyamat kiteljesedésével kell szembesülnünk. A nemzetközi migrációs rendszer működtetője és fő haszonélvezője a fejlett euroatlanti nagyrégió, amely kénytelen számolni a folyamat egyes kedvezőtlen következményeivel és ezek társadalmi költségvonzataival is. A demográfiai és kulturális katasztrófamodellekkel való fenyegetőzés helyett elengedhetetlen az okok és következmények számbavételén nyugvó hosszú távú, a változásokkal proaktív módon foglalkozó társadalmi tervezés.

Az euroatlanti világ kétségkívül súlyos demográfiai és migrációs kihívásokkal néz szembe. A fejlett világban tapasztalt belső népességcsökkenéssel szemben a kevésbé fejlett társadalmak túlnépesedése áll. A fejlett országok népességi szintje nem tartható fenn a korábban üdvöztőnek tartott „népességpótló” bevándorlással, elkerülhetetlen a befogadó társadalmak termékenységi mutatóinak valamint korszerkezetének jelentékeny javítása, hiszen az elöregedés az egészség- és nyugdíjbiztosítási rendszereket ingatja meg. A törzsökös népesség születési arányszámainak növelése komplex kezelést igénylő probléma. Ennek megoldása olyan kérdések végiggondolását igényli, mint a gyermeknevelés költségeinek és az abortuszok számának csökkentése, a házasság intézményének szerepe, a láthatatlan munkaerő-tartalékok mobilizálása a munkaerőpiacon, a külföldi munkaerő iránti kereslet csökkentése, a munkaképes kor meghosszabbítása, az oktatásban töltött idő lerövidítése, a nyugdíjkorhatár felemelése, a képzett munkaerő kivándorlásának megállítása, a szakképzés minőségének javítása, a regionális munkaerő-piaci egyensúlyzavarok enyhítése nemzeti munkaerő-irányítási programokkal stb.

A bevándorlás mélyreható társadalmi változást generál a befogadó társadalmakban. Az a kedvezőtlen tendencia, hogy a fejlett ipari államokban a bevándorlók és ezek utódai egyre hátrányosabb helyzetbe kerülnek, integrációjuk lassul, vagy megáll, tömegesen kiszorulnak a munkaerőpiacról, a járulékfizetők közül, a középfokú és magasabb iskolázatásból, azzal jár, hogy esélytelenségük következtében 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 és szabályozását, további integrációs felületek kialakítását. Ennek a keretfeltételei azonban ma még nem állnak rendelkezésre. Elsődleges feltétel 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, ami mögött nincs távlati koncepció. Európa a számára földrajzilag kijelölt geo-stratégiai térben nem játszik szerepet. Teljes a bizonytalanság a Törökországhoz és Oroszországhoz fűződő jövőbeli kapcsolatok tekintetében, de ugyanez a helyzet a Mediterraneum déli részétől a Közép-Keletig húzódó terület vonatkozásában. Az eurázsiai és észak-afrikai migrációs nagykörként definiálható területtel kapcsolatban Európának 60 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 bevándorlási nyomás csökkenése csak egyik pozitív hatása volna. Ez akkor volna lehetséges, ha Európa túl tudna lépni az azonnali előnyszerzést célzó mentalitáson, monokulturás gazdálkodási módok erőltetésén, az iszlám kultúrával szembeni averziókon, a Közösségen belüli hatalmi rivalizáláson és amerikai katonai érdekek kiszolgálásán. 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.

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. A honos népességet a bevándorló munkaerő iránti kereslet visszaszorítása érdekében rá kell bírni alacsonyabb presztízsű munkatevékenységek elfogadására és megbecsülésére is. Mind a törzsökös, mind a bevándorló népesség hátrányos helyzetű rétegeiben fokozottan támogatni kell a normakövető családi és szülői attitűdök kialakulását. Meg kell találni a nő 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. A népességfogyás ellensúlyozására továbbra is eszközként alkalmazható a bevándorlás, azonban a bevándorolni igyekvő népességek közül azokat kellene előnyben részesíteni, amelyek kulturális jellegeikben közel állnak a befogadó terület népességéhez, és kevesebb rizikótényezőt hordoznak. A bevándoroltatás másik főszempontja a valós – hazai munkaerővel egyáltalán nem kielégíthető – munkaerő-piaci igény. Gondoskodni kell a végérvényesen nem integrálható bevándorlók visszavándorlásra ösztönzéséről. Céltudatos telepítési politikával valamint településpolitikával, oktatási és foglalkoztatási politikával meg kell gátolni etnokulturális gettók kialakulását, ki kell zárni a szociális megrekedést is: gondoskodni kell a véglegesen bevándorlók következő nemzedékei számára felfelé vezető társadalmi pályákról.

Arra kell törekedni, hogy a befogadó nemzetek megőrizzék 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 kulturális azonosulás hangsúlyozása felé. Nemzetközi tekintetben vizsgálni és alkalmazni kell a jó gyakorlatokat és szabályozási modelleket. Európa felismerte e feladatokat, de híján vagyunk az átfogó koncepciónak, inkább a kis lépések politikája érvényesül. Fontos feladat az illegális bevándorlók tömeges átirányítása legális csatornába, az illegális munkavállalás, adóelkerülés, korrupció és bűnözés, nem utolsósorban az emberkereskedelem és kizsákmányolás visszaszorítása, a – gyakran halmozott – viktimizáció csökkentése. Kiemelkedő jelentőségűek az emberkereskedelem elleni nemzetközi és közösségi intézkedések, kétséges azonban, hogy az emberkereskedelem és más élősdű bűncselekmények visszaszorításának hatékony eszköze lehet az úgynevezett svéd modell, amely nem a prostituáltat, hanem a szexuális szolgáltatás igénybe vevőjét, a – hangsúlyozottan férfi – klient bűnteti.

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. Magyarország válságos demográfiai helyzetének ismeretében megdöbbenőnek 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...

## ENGLISH SUMMARY

**Szilveszter Póczik - Szilveszter Dunavölgyi**  
(eds.)

### **INTERNATIONAL MIGRATION - INTERNATIONAL RISKS**

*HVGORAC Publisher House*  
*Budapest, 2008*

In the last few years there was no other widespread research made in Hungary similar to that prepared upon the Attorney General's request in the National Institute of Criminology in 2007 which offered an overview of all the problems connected with the international migration. Such a deep elaboration of this topic was urging, because with Hungary's joining the border control and border information system of the Schengen treaty, the Northern and Western boundaries of the country became penetrable uncontrolled. From this situation not only institutional restructurings resulted, but it is impelling a further conception making as well, thus Hungary has to play today an initiative role on Union level. The studies in this book are introducing in detail the current tendencies, problems and solutions concerning the international migration. The authors state conclusions and concrete suggestions, with the goal, that these will be used in the practice of penal law, crime investigation and crime prevention. Szilveszter Póczik, leader of the research mentioned and editor of this study book analyzed the basic migration-related problems based on the theoretical and special historic literature. Tamás Jagusztin and Gergely Bodnár introduce the community legislation, the immigration policy and the migration related legal institutions of the European Union, as well as the basic characteristics of the legal and illegal immigration. Szandra Windt analyzes the characteristics as well as the juridical and political tools of struggle against illegal migration based on the Italian, the Spanish, the German and the English statistical data in comparison, as well as the offenders and victims of the people's smuggling in Hungary. Lenke Fehér draws a general picture on forms of trafficking in human beings and of migration connected international organized crime. Szilveszter Póczik and Szilveszter Dunavölgyi give an overview on the formation of the immigration related institutional system in Hungary in the 20<sup>th</sup> century as well as the present statutory regulation of the Hungarian refugee system and the immigration trends after the political change of 1989. Szilveszter Póczik analyses the criminality committed by foreign citizens in Hungary based on the criminal statistical databases and figures.

**Szilveszter Póczik**

#### **Tendencies of the transnational migration in the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century from theoretical and historical point of view**

Problems of the international migration, ethnic plurality, majority and minority appear all over the world. Migration overstriding the regional boundaries became by the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century a global circulation. As a demographic concomitant of global economic and political disparities, the highly developed world is being threatened from the population decline inside and from the overpopulation outside. In the highly developed Western societies, in connection with the immigration, the conception of the multicultural society has been formulated. The EU is not able to integrate the mass of the immigrants, in spite of that no appropriate demographic and immigration policy exists. Some immigrated ethnic and minority groups are overrepresented in crime and penalty institutions. The jurisdiction punishes the underprivileged ethnic offenders unproductively, while the politics requires tolerance from the poor groups of the major society which are mostly threatened by crime. The conception of community policing and communal crime prevention came to be born on account of a more expeditious crime control, that indirectly is showing, that some steps are to be taken for correcting the ideology of the multicultural society which leads and came still into a crisis.

**Tamás Jagusztin – Gergely Bodnár**

**The European immigration policy, immigration law and general law practices**

This chapter of the book makes an attempt to show the basic special features of the immigration policy and the legal proceeding of the European Union by the Community's acts on immigration. The immigration is an increasingly significant problem of the European Union and accordingly the policy-makers of the Community have recognised that the best solution to solve these problems will take place only by the cooperation and it resulted a lot of legal regulation. The aim of this study knowing these legal sources is to show a complete description about the most important questions and answers on immigration which concern the European Union. Beside the review of common legal regulation this chapter tries to describe the basic features of immigration in the European Union to see the background of the legal acts. This chapter has got three parts. The first part is about the special features of the European Union from the side of international immigration. The second part contains the legal proceeding of the European Union, elude the object of the European Union immigration policy with reference on society, and finally describe the cooperation programs between the European Union and other areas. This chapter rehearse the most important migration policy statement and their epitome. At the end this chapter contains the migration policy's possibilities concerning to the future.

**Tamás Jagusztin – Gergely Bodnár**

**The European Union fight to the illegal immigration by law and political means**

This study makes an attempt to show what makes the question of migration that, according to special researches is a periferical subject coming to the front in European public thinking from the end of the 90s? Why do we have to deal with the question of immigration and besides that we are talking about common immigration policy whether should the European Union make a special policy to the immigration? The free flow of work-force is getting much more emphasized in the global world what's more the free movement principled European Union. Illegal immigration is closely connected to this, and it can also prejudice the interest of Member States and citizens too. While analyzing the illegal immigration this study overview the elements of the legal immigration, because the illegal immigration policy can be defined only if we examine it's efficiency in the practice. This study has got two parts. The first two chapters are about the basic special features and the motivation forces of the illegal immigration. It contains the ways of behavior that assists the illegal immigration. The second part of this study has got three chapters. The first part of it supports the first part of this study that is about the illegal immigration's political preferences in the European Union. The second chapter presents shortly the legal proceeding of the illegal immigration and it's antecedent in the field of internal affairs and in foreign policy. The third chapter rehearses the specific devices of the fight against illegal immigration. At the end the study shows the long term aims of the European Union.

**Szandra Windt**

**The criminological characteristics of the illegal migration in four European countries (Germany, Great Britain, Italy, Spain)**

Irregular migration, also described as illegal, undocumented or unauthorized migration is a complex and controversial issue. The complexity of its push and pull factors causes the greatest problem in studying irregular immigration and it makes difficult the continuous monitoring of the phenomenon in

different countries. The study includes the most relevant data of foreigners and migrants in Germany, Great Britain, Italy and Spain, and summarizes the history of rules and law on immigration, minorities and citizenship in these countries. It also writes about the findings and questions of regularizations (legalization) of illegal migrants in Italy and Spain and shows the way how these countries mentioned try to solve their immigration and integration problems.

**Lenke Fehér**

### **International trafficking in human beings**

In the recent years, illegal migration, smuggling and trafficking of human beings became a world-wide phenomenon. Among the causes of migration, several causes can be mentioned, as push or pull factors. In accordance to certain opinions, illegal migration and human trafficking can be regarded, as a side – effect of the restrictive migration policy. International community, international organizations in particular from the years of 80-90 of the last century dedicate a special attention to the different aspects of this problem. In the legal literature however the correct distinction between the definition of smuggling and trafficking in human beings can be described only in the last few years and there are still quite a few complexes, interdisciplinary, comparative studies in this field. Trafficking in human beings should be regarded a serious crime, which is violating human rights, too. In the last decades, international community, international organizations made a lot of efforts to prevent and combat this crime. It was resulted several recommendations, conventions and other international documents in which a consensus was reached concerning the definition as well as the means and methods of combating trafficking in human beings has been elaborated. The research contains a comparative study, summarizing and analyzing the content of the main international documents, in particular the so-called Palermo Protocol, the Council of Europe Convention and the EU framework decision.

**Szilveszter Póczik**

### **Formation of the immigration institutions in Hungary in the 20<sup>th</sup> century**

The World War I which closed the 19<sup>th</sup> century in a symbolic way can be seen as a landmark for the contemporary international migration in Hungary. After 1918, Hungary had to integrate a great mass of Hungarian refugees exiled from the so-called successor states of the Austro-Hungarian Monarchy. In 1930, the Central Office for Foreigners Supervision (KEOKH) was established in the Ministry of the Interior to register foreign citizens. After World War II, in the era of the communist dictatorship the refugee policy had no clear legal background and official apparatus dealing systemically with refugees and immigrants. The new turn was coming up when a great number of Romanian citizens but of Hungarian ethnic flowed from Transylvania to Hungary from the savage persecution by the brutal Ceaucescu regime. On 1<sup>st</sup> March 1989 Hungary joined the Geneva Convention of 1951, than became member of the UNHCR and the IOM. Until releasing the new law on refugees, the law on foreigners of 1993 gave a frame to the administrative work related to immigrants. This law itself and the connected practice challenged strong criticism. The asylum law passed in December 1997 undertook the clean-up with legal and practical deficits. It harmonized the regulations, authorities, practices scattered, as well as the elements of the Hungarian and international legal tradition. From October 1999, the Immigration and Citizens Agency overtook the place of the former Refugee and Immigration Office under the direction of the Ministry of the Interior.



## **Szilveszter Dunavölgyi**

### **The present legal regulation of the migration institutions in Hungary**

The legal solutions of the treatment of migration problem in Hungary are harmonized with the democratic expectations and requirements of the EU. Despite the heaviest problem of the public life in Hungary, i.e. the sharp inner political splitting, the laws and other prescriptions regulating foreigner policy and migration issues got into harmony with the achievements of the European Communities and followed the Union's prescriptions of growing number. In Hungary, there is at this moment no any clear migration strategy but the politics-forming groups cannot delay for a long time to establish a proper immigration conception and an appropriate integration strategy for the immigrated population. Based on this study we learn more about the operational mechanisms of the elements and organizations of the institutional system, about the real impacts affected by changing regulations, about the integration processes, about the foreigner's legitimacies, obligations and allowances assured by laws (supplies, supports) as well as about the effectiveness and validity of the integration measures mentioned.

## **Szilveszter Póczik**

### **Immigration in Hungary in the period of the social change**

In last third of the 1980's years Hungary had to face the administrative tasks related with the transnational migration. From 1987, asylum-seekers of Hungarian ethnic from Romania and a little bit later smaller groups escaping from the German Democratic Republic arrived to Hungary. In the years 1988--1989 34,000 asylum-seekers arrived from Romania, 67 percent of them illegally. Their average age was 31 years. 90 percent of them could find a long-term employment on the labor market. There were 3000 administrative operations started for family reunification. During the civil war in Yugoslavia, 48,000 persons escaped from the ethnic cleansing, mainly from Bosnia-Herzegovina, to Hungary, which gave shelter to them for humanitarian reasons. After the beginning of the Kosovo War in 1997 escaping Albanian, Serbian and Hungarian asylum-seekers arrived again. Meanwhile, asylum-seekers from outside of Europe also appeared at a bigger number. According to the experience of the police authorities the majority of them wished to reach Western states through Hungary. In Hungary, the illegal networks for smuggling in humans were organized in parallel with the immigration waves. The smugglers, mostly Hungarian, Yugoslavian and Romanian citizens are "working" partly well organized, professionally using modern technique. Between 1988 and 2007, Hungary offered safe living conditions to almost 200,000 asylum-seekers. In the period 1989--2000 almost 80,000 refugee applications were filed in Hungary, 33,000 procedures started, but only circa 10,000 persons received a refugee status, while 25,000 rejecting decisions were born. The total number of expelling procedures is around 4-5 thousand yearly. Since the mid 1990's approximately 6000--12,000 people filed an immigration plea every year, and until today, altogether circa 45,000 people immigrated legally. More than three-quarters of them are Romanian, Serbian and Ukrainian citizens of Hungarian ethnic. From 1997, Chinese also turned up in a magnitude of 500-1000 persons yearly. They have found employment in the field of small trade with cheap Eastern Asian mass products.

## **Szilveszter Póczik**

### **Foreign citizens registered in the criminal statistics of Hungary**

Based on the criminal statistics, the role of foreigners in the criminality in Hungary is not very considerable. From the mid 1990's until 2000 the foreign criminals represented about 3-4 percents of the registered offenders, and they committed round 2-3 percents of the registered crimes, that meant in

terms of number 10-12.000 crimes yearly. From the beginning of the great social and political transformation the total number of the foreign criminals arose by circa 1000 in annual average until today but the number of their offences tripled. Foreign citizens committed in 1990 1.8 percents and in 1993 5.8 percents of all crimes, and this take off caused a panic. The principal sources of this growing were commitments against public order and property crimes. The six-times rising of crime committed by foreigners against public administration from 700 to 4,200 in 2001 does not require further explanation if one knows the vast social and economic transformations has been happening in this period. Such commitment types – for example unauthorized border crossing, smuggling in humans, administrative and corruption crimes, giving misleading information to the authorities, bearing false witness, forgery – are very easily connectible with the social processes passed. By today the number of these crimes stabilized at a number of 1000 cases yearly. As compared to the early period of the social transformation and measured by the number of crime offenders, it could be stated, that the hierarchy of foreign crime groups changed as well. The Romanian citizens overtook the leading position from 1991 and they kept their place until today. About 2 thousand Romanian offenders commits yearly about 4–5 thousand crimes. We received information and data on Chinese offenders and their criminal activity since 1995. The number of crimes committed by them is slowly rising. In their social circle the criminal acts related with the migration and mercantile activity are typical.

**Szandra Windt**

### **Smuggling in humans in Hungary**

The problem of smuggling in humans became an important issue in the debate on border police strategy worldwide. Hungary is a transit country. This paper gives an overview of the organizational structures of human smuggling. The empirical results are based upon files of 193 complete court procedures. These cases provide information on 431 human smugglers and approximately 2500 persons having been smuggled. There are individual local smugglers, small smuggling groups organized on low level and sophisticated organized transnational smuggling groups. An important factor is the ethnic of both the smugglers and the smuggled migrants. Unlike other criminal organizations, in the majority of the human smuggling cases nobody has central control over the entire smuggling process. It must be mentioned that we have found no concrete data on central leader persons of the smuggler groups. Thus, members of these mono-ethnic smuggling networks operate as residents and coordinators and at the same time principals of the local acting smuggling groups which implement the smuggling actions themselves.

**Lenke Fehér**

### **Trafficking in human beings in Hungary**

The study discusses the legal provision of Hungarian Penal Code on trafficking in human beings, comparing the regulation of 1998 and the changes in 2002. The reason of the changes was the intent to harmonize our law according to the definition of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. The Hungarian provision is sometimes more severe, sometimes slightly different comparing with the text of the Protocol. The study deals with the causes of these differences in detailed manner. Based on the analysis of studied cases of trafficking in human beings could be stated, that the so-called 'inland' trafficking, which does not involve crossing the borders, occurred as often as its transnational form. The offenders mostly committed the crime in organized manner. Most of them had a former criminal record, with multiplied convictions. The victims were under threat and violation, moreover pressured by the offenders sometimes even during the criminal procedure, too. As a consequence, the victims/witnesses sometimes change the content of their witnessing, and this delays the procedure and creates difficulties in providing evidences. In the

interest of effectiveness in investigation and improvement the willingness to provide evidences, the assistance, support and protection of victims/witnesses before, during and after the criminal procedure is of cardinal importance.

**Szilveszter Póczik**

### **Conclusions and proposals**

The Euro-Atlantic World has to face heavy demographic and migration challenges. To the decline in population in the highly developed countries, the overpopulation of the Third World faces. Therefore, it is essential to improve the structure in age and fertility in the destination countries of the international migration considerably. Moreover, the expenses for education of children and the number of the abortions should decrease, the institution of marriage is to be strengthened, the invisible labor resources are to be mobilized, the demand for foreign manpower is to be reduced, the active working age is to be expanded, the schooling time is to be shortened, the drift of the qualified manpower is to be stopped, the quality of the professional trainings is to be improved, the regional disturbances on the labor markets are to be relieved. The immigration causes deep social changes in the societies of the European countries. The immigrants and their descendants get more and more in a disadvantageous position. Their integration becomes slow, they find less and less place on the labor markets or in the higher education, but they charge the systems of the social care and penal justice and weaken the general economic, technical and cultural level of these countries. Therefore, the creation of a constructive population politics and immigration strategy is extremely important. The elaboration of a geopolitical concept for Europe is essential as well, thus Europe plays no significant role at the moment in its geo-strategic area, although Europe could become the engine of the social and economic development of the large region of the Mediterranean Sea up to the Middle East. However, Europe should leave behind itself the politics of seeking immediate small economic advantages, the aversion against Islam, the rivalries within the EU and stop serving the military interests of the USA. The Europe of today could develop no state idea and no own political identity. The exclusive financial stimuli of the integration of the immigrants are not sufficient, because the metaphysical and cultural elements of the identity are missing. It is noteworthy that the decline of the fertility distresses less the countries having steady national and cultural identity. The main goal is the preservation of the demographic and cultural dominance of the European population. The families in the middle class are to be encouraged to educate more children, while the deprived social layers are to be motivated for a well-thought-out family planning and to the strengthening of their attempts for the integration on the labor market and in the society. Social aid and unemployed person's care must not finance luxury goods and a parasite lifestyle. The population is to be encouraged to accept jobs of lower prestige, too. In the underprivileged layers of the local and immigrant population, norm-compliant behavior patterns in the parent's and children's generation are to be recompensed, but norms-contrary behavior patterns are to be sanctioned more strict. The rights of women's reproductive self-determination and the demand to special protection of the life in the womb are to be brought in balance, because the fetus is to be considered as a person from the time of the conception. Because the child shows an extraordinary social value, the mothers of many children are to be entitled to a privileged social state. Those immigration-willing populations are to be preferred which are close in their cultural standards to the populations of the host countries, represent less social risk factors and can be fast integrated. In contrast to the ideology of the multicultural society, it is to be stressed in theory and practice of the integration measures that the immigrants should identify themselves with the political and cultural community which hosts them: this is the main condition for their integration. The creation of a long-term population and immigration strategy cannot be postponed also in Hungary any more. Hungary was in the last 20 years a beneficiary of the immigration which considerably contributed to the preservation of the stability of its population position and labor markets, because the most immigrants were young, qualified adults of Hungarian ethnic from the neighboring countries. In knowledge of the crisis-like demographic situation of Hungary it is a disillusioning surprise that today in spite of warnings of significant scientists we cannot see any sign for the preparations to a proper concept.

## A szerzők

### életrajza és fontosabb tudományos közleményei

#### **Dr. Bodnár Gergely**

jogász, szociológus

Egyetemi tanulmányok: Miskolci Egyetem, Bölcsészettudományi Kar szociológia szak  
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar jogász szak

Diploma: 1998, 2000

Munkahelyek:

2001–2006 Belügyminisztérium

2006-tól Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium

#### **Dr. Dunavölgyi Szilveszter**

jogász, bejegyzett jogtanácsos

Egyetemi tanulmányok: ELTE ÁJTK

Diploma: 1995

Munkahelyek:

1975–1978 Az építésügyi igazgatás és szolgáltatás különböző területei

1980–1990 Országos Rendőr-főkapitányság Vizsgálati Főosztály, vizsgáló tiszt

1990–1991 Magyar Honvédség Repülő- és Légvédelmi Parancsnokság; értékelő-elemző tiszt

1991–1996 Belügyminisztérium Miniszteri Kabinet, tanácsos

1996–2001 Országgyűlési Biztos Hivatala, osztályvezető, majd főosztályvezető

2002-től Országos Kriminológiai Intézet, tudományos munkatárs

Publikációk:

- Reflexió a nemzetbiztonsági tisztek képzésének új követelményei és lehetőségei című tanulmányra. *Belügyi Szemle*, 2005/7–8. szám, 74–83. o.
- *Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről*. In: Irk F. (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* kötet. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2004, 85–120. o.
- *Társadalmi összefogással a lakásmaffia ellen. Tanulmányok, dokumentumok 2002–2006*. BMK Kiadó, Budapest, 2006 (Társszerkesztő: Póczik Sz.)

#### **Dr. habil. Fehér Lenke**

jogász, kriminológus

a jogtudomány kandidátusa, habilitált egyetemi tanár

Egyetemi tanulmányok: ELTE ÁJTK

Diploma: 1973

Munkahelyek:

1973-tól MTA Jogtudományi Intézet, tudományos tanácsadó

1995-től Országos Kriminológiai Intézet, tudományos főmunkatárs

1996–2006 Miskolci Egyetem Bűnügyi Tudományok Intézete, egyetemi tanár

Publikációk:

- *Elmebetegség, büntetőjog, beszámíthatóság*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993

- *Die internationale organisierte Sex-Industrie.* In: Mayerhofer, Ch. – Jehle, J.-M. (Hg.) *Organisierte Kriminalität.* Neue Kriminologische Schriftenreihe. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1996, S. 67–77.
- *Frauenhandel. Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Studienarbeit Nr. 111, Wien, 1997*
- Fehér L. – Forrai J. (szerk.): *Prostitúció, prostitúcióra kényszerítés, emberkereskedelem.* Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 1999
- *Towards a comprehensive European policy against trafficking in human beings.* In: Hollán, M. (Ed.): *Towards a more harmonised criminal law in the EU.* International Seminar 1–3 Sept. 2003, Budapest. MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2004. december 7. pp. 91–104.
- *Nők elleni erőszak – családon belüli erőszak.* *Állam- és Jogtudomány*, 44. kötet, 2003/3–4. szám, 169–210. o.
- Fehér, L. (Ed.): *Handbook on Trafficking in Human Beings.* Volume I–IV. Published by IOM, Budapest, 2004
- *Az emberkereskedelem néhány aktuális kérdése. Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem.* In: Irk F. (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok* 42. kötet. Budapest, 2005, 210–233. o.
- *Családon belüli erőszak – nemzetközi dokumentumok és gyakorlat.* In: Virág Gy. (szerk.): *Családi viszonyok.* OKRI-KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 171–192. o.
- *A nők sérelmére elkövetett családon belüli erőszak empirikus vizsgálata.* In: Virág Gy. (szerk.): *Családi viszonyok.* OKRI-KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 87–113. o.
- *A házasság, család, ifjúság és nemi erkölcs elleni bűncselekmények.* In: Fehér L. – Horváth T. (szerk.) – Lévay M.: *Büntetőjog. Különös Rész.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 211–277. o.

### **Dr. Jagusztin Tamás**

jogász, ügyész

Egyetemi tanulmányok: Debreceni Egyetem ÁJTK

Diploma: 2002

Munkahelyek:

2002-től Pest Megyei Főügyészség, Budaörsi Városi Ügyészség

Publikációk:

- *A vádemelés elhalasztásának tapasztalatai.* *Ügyészek Lapja*, 13. éf. 2006/3. szám, 27–32. o.
- *Gondolatok a Be. új novellájáról.* *Ügyészek Lapja*, 13. éf. 2006/3. szám, 47–52. o.
- *A törvényes vád, mint a büntetőeljárás perjogi előfeltétele.* *Ügyészek Lapja*, 13. éf. 2006/5. szám, 53–62. o.
- *A korrupció elméleti és gyakorlati kérdései.* *Ügyészek Lapja*, 13. éf. 2006/5. szám, 41–46. o.
- *Megváltozott ügyészi szerepek?* *Ügyészek Lapja*, 15. évf. 2008/2. szám, 61–66. o.

### **Dr. Póczik Szilveszter**

kriminológus, történész, nyelvész

a történelemtudomány kandidátusa,

Egyetemi tanulmányok: Kossuth Lajos Tudományegyetem Debrecen, Ernst-Moritz-Arndt-Universität, Greifswald, Németország

Diploma: 1983

1986–1988 Magyar Tudományos Akadémia, Tudományos Minősítő Bizottsága, aspiráns  
 1987–2000 Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, egyetemi docens  
 1988–1992 Institut für Zeitgeschichte, München, vendégkutató, Hanns-Seidel ösztöndíjas  
 1999–2001 Open Society Institute RSS, nemzetközi tudományos kutatói ösztöndíjas,  
 1994-től Országos Kriminológiai Intézet, tudományos főmunkatárs, projektvezető

#### Publikációk:

- *Fasizmusértelmezések.* Biadrukt Kiadó, Budapest, 1995
- *Cigányok és idegenek.* Felsőmagyarország Kiadó, Miskolc, 1999
- *Cigány integrációs problémák.* Kölcsey Intézet, Budapest, 2003
- *Társadalmi összefogással a lakásmaffia ellen. Tanulmányok, dokumentumok 2002–2006.* BMK Kiadó, Budapest, 2006 (Társszerkesztő: Dunavölgyi Sz.)
- *Moderne Geschichte – Moderne Gesellschaft. Lehrbuch zum Studium der Sozialwissenschaften und der Diplomatie.* BKE, Budapest, 1995 (társszerző: Tefner Z.)
- *Sozialer Wandel und grenzüberschreitende Wirtschaftskriminalität in Ungarn.* In: Gropp, W. (Hrsg.): *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung.* Leipzig, 1998, S. 233–256.
- *Ausländische Straftäter in Ungarn.* In: Mitteleuropäische Polizeiakademie und Österr. Bundesministerium f. Inneres (Hg.): *Internationale kriminelle Gruppen.* MEPA Verlag, Wien, 2000, S. 59–75.
- Az iszlám forradalom. *Polgári Szemle*, 2005/9. szám, 7–29. o.
- A terrorizmus biológiai és pszichológiai elméletei. *Világosság*, 2007/5. szám, 25–41. o.

#### **Dr. Windt Szandra PhD**

szociológus

Egyetemi tanulmányok: Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Diploma: 2002

Munkahelyek:

2002-től Országos Kriminológiai Intézet, tudományos főmunkatárs

#### Publikációk:

- *Szituációs és környezeti prevenció a lakótelepeken.* In: Barabás T. (szerk.): *Épített környezet – bűnözés - szituációs bűnmegelőzés.* OKRI, Budapest, 2008, 129–171. o.
- *Az irreguláris migráció megfékezésére tett kísérletekről.* In: Virág Gy. (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 44. kötet.* OKRI, Budapest, 2007, 268–287. o.
- *Az embercsempészség jellemzői egy kriminológiai kutatás tükrében.* *Belügyi Szemle*, 2006/3. szám, 76–88. o.
- *Az irreguláris migráció hazai jellemzői.* In: Virág Gy. (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 43. kötet.* OKRI, Budapest, 2006, 95–116. o.
- *Az embercsempészség hazai jellemzői.* In: *Bizalom – Társadalom – Bűnözés.* V. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés, 2005, június 6–7., Szeged. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006, 136–140. o.
- *Az 1951-es ENSZ menekültegyezményének margójára.* *Collega*, IX. éf., 2005/4. szám, 32–40. o.
- *Lépések az egységes migrációs politika felé.* *Ügyészek Lapja*, 2004/6. szám, 5–18. o.
- *Az illegális bevándorlás jellemzői Dél-Európában.* In: Irk F. (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 42. kötet.* OKRI, Budapest, 2005, 234–257. o.

Magyarországon a migrációhoz kapcsolódó problémákról a biztonsági területen az itt közreadott széles körű áttekintéshez hasonló az utóbbi években nem készült. A schengeni határőrizeti és információs rendszerhez történő csatlakozással Magyarország északi és nyugati határai ellenőrzésmentesen átjárhatóvá válnak. Ez nemcsak intézményi átalakításokat vont maga után, hanem további koncepciókészítésre sarkall, mind uniós, mind pedig országos és nemzeti szinten. Mindehhez széles körű, megalapozott ismeretekre van szükségünk, általános szakmai és részletkérdésekben egyaránt. A könyv szerzői átfogóan és részletesen bemutatják a nemzetközi migráció aktuális tendenciáit, a jelentkező problémákat és megoldásokat, valamint kritikákat és konkrét javaslatokat fogalmazzák meg. A kriminológia multidiszciplináris módszertanára támaszkodva igyekeznek feltárni a migráció egyéni és társadalmi okait úgy, hogy a nyitott kérdésekre adott válaszaik túlmutassanak a büntetőjog, bűnelkövetés, áldozattá válás, bűnmegelőzés, bűnüldözés, igazságszolgáltatás szűk területén. A nemzetközi elméleti és történeti szakirodalom alapján bemutatják a munkaerő-migráció és a kényszer-migráció, illetve a legális és illegális migráció kockázati tényezőit, a nemzetközi migráció, integráció elméleteit, valamint az iszlám világ és az euroatlanti nagyrégió közötti népességmozgásokkal összefüggő politikai és társadalmi feszültségeket. Átfogóan tárgyalják az Európai Unió migrációs politikájának alapjait, valamint az illegális migráció elleni küzdelem eszközeit. A legális és illegális bevándorlás szociális és nem utolsósorban kriminológiai vonatkozásait a legfontosabb európai célországokban összehasonlításban szemlélhetjük. Az olvasó megismerkedhet a határokon átnyúló bűnözés migrációhoz kapcsolódó formáival, az emberkereskedelem-elleni harc nemzetközi dokumentumaival és hazai büntetőjogi vonatkozásaival csakúgy, mint a bevándorlás magyarországi intézményrendszerével és szociológiájával, a külföldi bűnelkövetőkkel, köztük az embercsempészekkel és áldozataikkal is.

*A Kiadó*