

2009 július

Rövid politikai állásfoglalás -
MAGYARORSZÁGON

<i>A projekt céljai</i>	A PROJEKT ÁTTEKINTÉSE
	A CLANDESTINO kutatási projekt politikai döntéshozóknak kíván támogatást adni ahhoz, hogy az irreguláris migrációval kapcsolatos politikáikat megtervezhessék és megvalósíthassák. A projekt céljai: (a) adatokat és becsléseket szolgáltatni az irreguláris migrációról (migráns populációk állományai és azok éves változásai) a kiválasztott európai országokban (b) ezeket az adatokat komparatív módon elemezni, (c) megvitatni azokat az etikai és módszertani kérdéseket, melyek az adagyűjtéssel és a becslések elkészítésével valamint azok használatával kapcsolatosak (d) új módszereket javasolni azon adatok és becslések értékelésére és osztályozására, melyek az európai irreguláris migrációra vonatkoznak.
<i>A megvizsgált országok</i>	Tizenkét EU tagállam (Görögország, Olaszország, Franciaország, Spanyolország Dél-Európában, Hollandia, az Egyesült Királyság, Németország és Ausztria Nyugat- és Közép-Európában, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és a Cseh Köztársaság Közép- és Kelet-Európában, valamint három nem EU tagállam tranzit migrációs ország (Törökország, Ukrajna és Marokkó) került megvizsgálásra ebben a projektben.
<i>Módszerek, adatok és a kutatás által lefedett időszak</i>	Országjelentések. Az egyes országjelentések áttekintik az összes releváns adatforrást, értékelik a különböző becsléseket, és ahol az lehetséges, új becsléseket adnak az adott ország esetében. Az országjelentések a 2000 és 2007 közötti időszakot fedik le. Ezt a kvantitatív elemzést a kvalitatív tanulmányok kritikai áttekintése egészíti ki, valamint interjúk készülnek kulcsszerepet játszó személyekkel abból a célból, hogy feltárják az irreguláris státuszba való kerülés és a legális migránssá válás módjait. Meg kell jegyezni, hogy az irreguláris migráció regisztrációja, számbavétele nehézkes vagy lehetetlen; ez mindenfajta kvantifikációs törekvést korlátok közé szorít, és a kutatók inkább becsléseket adnak kemény adatok közzététele helyett.
<i>Adatok és becslések klasszifikációja</i>	A projekt fő eredménye egy adatbázis (http://irregular-migration.hwwi.net/), mely bemutatja és osztályozza az EU és kiválasztott tagországok irreguláris migrációjára vonatkozó elérhető becsléseket, mint alacsony, közepes és magas minőségű becsléseket. A becslések egy gyűjteménye olyan szempontból innovatív, hogy konzisztensen strukturált és állást foglal abból a szempontból, hogy az adott becslés mennyire megbízható. A dokumentáció bemutatja az általános érdeklődésre számot tartó ügyeket, valamint az egyes országokban kialakult helyzetet, és e kvalitatív információt jelentős háttéranyag egészíti ki. Továbbá az adatbázis EU szintű becsléseket nyújt a 2002, 2005 és 2008 – as évekre.
<i>Fogalmi keret</i>	Az “irreguláris migráns” (akinek státusza nem reguláris vagy törvényes), a “dokumentumok nélküli migráns” (akinek nincsenek megfelelő hivatalos papírjai) valamint az “engedély nélküli migráns” (akinek nincs hivatalos engedélye a belépésre, tartózkodásra vagy munkavállalásra) olyan fogalmak, melyek az irreguláris migráció széles jelenségének megnyilvánulásai. Ezeket a fogalmakat a Clandestino kutatás keretében szinonimáknak fogadjuk el. Az “illegális” jelzőt a Clandestino kutatás konzorciuma abban az esetben fogadja el, amikor az egy cselekvésre vonatkozik (pl. illegális határátlépés vagy illegális munka), de nem fogadja el, hogy ez a jelző egy személyre vonatkozzon (tehát az illegális migráns kifejezést nem használjuk).
<i>Definíciók</i>	E projekt keretében az adott országban irregulárisan vagy dokumentumok nélküli tartózkodó személyeket oly módon definiáljuk, hogy e személyek nem rendelkeznek törvényes tartózkodási joggal abban az országban, ahol laknak, és akik jelenléte – amennyiben azt a hatóságok felfedezik – kiutasításhoz vezethet. Irreguláris határátlépők olyan személyek, akik átlépnek egy szárazföldi, tengeri vagy máshol meghúzott országhatárt az ahhoz szükséges dokumentumok nélkül anélkül, hogy azt a hatóságok észrevénnék. Részletesebben ld. http://clandestino.eliamep.gr/category/irregularmigration-ethics-in-research
<i>Emberkereske- delem és Menedékjogkérés</i>	A Clandestino projekt nem foglalkozik az emberkereskedelem kérdéskörével, mert azt egy külön – bár az irreguláris migrációval összefüggő – jelenségnek tartja. A Clandestino kutatás a menedéjog kérelmével és a menedéjog megadásának procedúráival csak annyiban foglalkozik, amennyiben azok bizonyos országokban összefüggenek az irreguláris migráció kérdéseivel.

IRREGULÁRIS MIGRÁCIÓ MAGYARORSZÁGON

A migrációs helyzet háttere Magyarországon

Magyarország közvetlenül az 1989-es rendszerváltás után megnyílt a nemzetközi bevándorlók előtt. A Közép- és Kelet- Európából illetve Kínából és Vietnámból Magyarországra történő bevándorlás célja elsősorban munkavállalás, alapját a szezonális vagy ideiglenes munkák vagy üzleti tevékenységek jelentik. Másrészt a szegénység vagy háború sújtotta országokból Magyarországra érkezők esetében főként tranzit jellegű migrációról beszélhetünk.

A magyar bevándorlási politikát leginkább az európai integráció alakította, azaz a jogharmonizációs folyamat, az EU direktívák átültetése, a schengeni acquis (schengeni joganyag), a Hágai Program és más uniós politikák és jogi előírások. Irregularis és illegális bevándorlás cselekménye lehet megfelelő dokumentumok nélküli átutazás (tranzit) az országon, vagy illegális tartózkodás az országban, vagy nem EU-s állampolgárok törvénytelen munkavállalása, mely leginkább szezonális vagy ideiglenes jelleggel valósul meg. 2007. december 21-én Magyarország csatlakozott a schengeni övezetbe, így a magyar jogszabályok most már tartalmazzák a schengeni előírásokat..

A Magyarországon élő legális bevándorlók aránya európai összehasonlításban viszonylag alacsony. 2007 végén, Magyarországon 166,693 külföldi állampolgár rendelkezett bevándorlási, vagy három hónapnál hosszabb időre érvényes tartózkodási engedéllyel, ez a teljes népesség 1.6 %-a. A hazánkban legálisan tartózkodó külföldi állampolgárok kétharmada a szomszédos országokból érkezett, többségük határon túli magyar, kb. 12 % érkezett ázsiai országokból (ebből 8 % Kínából és Vietnámból) és hasonló az aránya (12 %) azoknak a külföldieknek, akik az EU-15 országok valamelyikének állampolgáraként legálisan Magyarországon élnek. 2000 óta a magyar állampolgárságot megszerzők száma évente 3,000 és 10,000 között alakult, többségük még mindig határon túli magyar.

A magyar idegenrendészeti szervek által hozott kiutasítási döntések száma 2003 és 2007 között a kiutasítottak állampolgársága szerint

Állampolgárság	2003	2004	2005	2006	2007
Románia	2,489	2,310	2,398	1,750	0
Ukrajna	625	410	623	165	43
Szerbia-Montenegro (Koszovói albánokat is beleértve)	150	42	54	123	349
Moldova	64	62	34	32	32
Törökország	70	66	40	10	9
Egyéb származási ország	396	364	193	249	94
Együtt	3,794	3,254	3,342	2,329	527

A Magyarországon élő illegális bevándorlók száma európai összehasonlításban viszonylag alacsony. A 2007-ben Magyarországon tartózkodó illegális bevándorlók létszáma 30,000- 50,000 főre becsülhető. Mivel nem készültek megbízható felmérések és tudományosan alátámasztott becslések, ezek a számok az idegenrendészet és a Határőrség adminisztratív adatain, nyilvánosságra hozott becsléseken és szakértői véleményeken alapulnak.

Adatforrások az illegális migráció mértékének és jellegének becslésére

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Idegenrendészeti Adatbázisa az alábbi kategóriákról rendelkezik statisztikai információkkal:

- Magyarországon legálisan tartózkodó személyek száma, beleértve az Európai Gazdasági Terület (EEA) állampolgárait és az úgynevezett harmadik országok vízumköteles állampolgárait.
- Magyarországról kiutasított személyek száma.
- Magyarországra belépési engedélyt kért személyek száma.
- Magyarországra való belépésben, továbbá az itteni szabad mozgásban korlátozott személyek száma.
- Elveszített dokumentumok
- Menekültek és menekültügyi adminisztratív intézkedések.
- Tartózkodási engedélyek visszavonása, engedély kiadásának megtagadása
- A 2004-ben bevezetett migráns regularizációs intézkedések eredményei

A Határőrség és annak jogutóda, a Rendőrség Határrendészeti Főosztálya is működtet egy statisztikai adatbázist. Ebben az adatbázisban található az évente letartóztatott illegális migránsok száma különböző bontásokban. Ezekből az adatokból az alábbiakat publikálják évente:

- Letartóztatott illegális migránsok száma nem, származási ország és határszakasz szerinti bontásban
- Letartóztatott embercsempészek száma
- Az országba csempészett személyek száma, felderített esetek száma
- Letartóztatott emberkereskedők száma
- A határon visszautasított személyek száma

A jelen tanulmány egy kismintás szakértői felmérésen alapul, melyben migráció-kutatóknak és a hivatalos szervek képviselőinek becsléseit gyűjtöttük össze 2008-ban és elemeztük kritikai módon. Az

belépett a Schengen Zónába és (b) Románia belépett az EU-ba, következésképpen a román állampolgárok belépésére, tartózkodására és hivatalos dokumentumokkal nem megalapozott migrációjára vonatkozó törvények megváltoztak, és e személyek nem kerülhetnek az irreguláris migránsok körébe.

Az illegális migráció szociális és demográfiai jellege

2008-ban a kínai és vietnámi nemzetiségű bevándorlók alkotják a legnagyobb csoportot az illegális bevándorlók között. Feltételezhető, hogy a hazánkban tartózkodó kínai – és kisebb részben vietnámi - illegális bevándorlók száma 15,000 és 25,000 fő között van. A többi illegális bevándorló Ukrajnából, Szerbiából (koszovói albánokat is beleértve) Afrikából és más ázsiai államokból érkezett (az arányok ebben a sorrendben csökkennek). Feltételezhető, hogy az itt tartózkodó migránsok között (a) a férfiak aránya nagyon magas, akár a 80 %-ot is elérheti és (b) a 20-59 évesek korosztályának aránya 90-95% lehet.

Nemzetközi összehasonlításban Magyarországon a menekültek száma kevés. 2000 és 2006 között 31,450 menedékkjogot kérő kérvényezte státusának elismerését. Közöttük kevesebb, mint 3% az elismert menedékkjogot kérők aránya. A menedékkjogért folyamodók túlnyomó többsége illegális úton érkezett Magyarországra területére.

Az illegalitásba kerülés és a migráns státusz legalizálásának módjai

- *Engedélyezettnél hosszabb ideig itt tartózkodók.* A szabálysértő bevándorlók legnagyobb részét az engedélyezettnél hosszabban itt tartózkodók alkotják, azaz azok a személyek, akik legálisan érkeznek az országba, de a számukra engedélyezettnél tovább tartózkodnak itt. Az ebbe a csoportba tartozók létszámára nincs megbízható becslés.
- *Határsértők.* A határsértések száma a 90-es évek közepén volt a legmagasabb, 27.000-30.000 bevándorlót tartóztattak le a határokon. Ezt az időszakot követően egy jelentős és állandó csökkenés vált megfigyelhetővé, melynek eredményeként jelenleg évente 8.000-10.000 illegális határátlépést észlelnek. A szomszédos EU tagországokhoz viszonyítva Magyarországon ez a probléma manapság még mindig nem jelentős mértékű. 2007-ben az illegálisan Magyarországra érkező és a határon letartóztatott bevándorlók a következő országokból érkeztek: Ukrajna, Szerbia (Koszovó régió), Moldova, Románia, Törökország, Kína, Grúzia, Bosznia-Hercegovina és Vietnám (a letartóztatottak száma alapján csökkenő sorrendben). 2007-ben az illegálisan Magyarországra érkező és a határokon letartóztatott bevándorlók túlnyomó többségét a közlekedési útvonalakon található hivatalos határátlépő helyeknél fogták el. Viszonylag kevesebben érkeztek a zöldhatárokon át. A letartóztatott illegális bevándorlóknak csak nagyon kis része érkezett légi úton.

A szabálysértő bevándorlók többféle módszerrel kísérelik meg tartózkodásukat törvényessé tenni.

- *Menedékkjog.* A legtöbb, hatóságok által elfogott bevándorló menedékkjogért folyamodik, hogy legalizálja itt tartózkodását. 1999-ben 11.500 menedékkjogi kérelmet adtak be, 5.100-at a volt Jugoszláv tagállamok polgárai, 6.000-et pedig nem európai állampolgárok. Azóta alig akadnak európai kérelmezők. 2002-ben az Európából érkező menedékkjogkérők csak az összes kérelmező 7%-át adták. Az utóbbi években a menedékkjogkérők többsége ázsiai országokból, például Irakból és Afganisztánból érkezik.
- *Házasságkötés és gyermekvállalás.* Egy magyar állampolgárral, vagy más EGK ország állampolgárával kötött házasság legalizálhatja az illegális bevándorló státuszát. Másrészt 2007 óta a bevándorló tartózkodási engedélyt kap, ha gyermeke születik, és a gyermek magyar állampolgár vagy más EGK ország állampolgára.
- *A 2004-es regularizációs intézkedés.* A magyar hatóságok eddig csak egyszer kezdeményeztek regularizációs kampányt. A 2004. évi XXIX. törvény több ponton módosította a meglévő magyar szabályozást. Miután az érintett közösségeket tájékoztatták a regularizációs lehetőségről, összesen 1.406 személy jelentkezett az idegenrendszerten, több mint 60% -uk kínai vagy vietnámi állampolgár.
- *A menekülteknél* folyamatos az illegalitásból legalitásba való oda és vissza irányuló átmenet. 2007-ben összesen 3.419 olyan ember érkezett Magyarországra, akik az érkezést követően menekült státuszért folyamodtak. E csoport 82%-a érkezett illegálisan, azaz hivatalos dokumentumok nélkül lépett át a határon, vagy a megengedettnél hosszabb ideig tartózkodott itt. A hivatalos eljárás ideje alatt, amelynek során a hatóság eldönti, hogy jogosultak-e a menekült státuszra, ezek a személyek legálisan bevándorlóknak számítanak. Azonban várható, hogy ezeknek az embereknek a többsége illegálisan tovább vándorol majd más fejlett országokba. Paradox módon, az illegális migráció elsődlegesen tranzit jellege miatt a Magyarországon tartózkodó illegális migránsok számát elsősorban azok az illegális határátlépések csökkentik, melyek során a Magyarországon rövidebb vagy hosszabb ideig tartózkodó illegális migránsok az országot nyugat-európai irányban elhagyják.

Javaslatok az

Az illegális bevándorlás elleni politikák Magyarországon szigorúan követik az európai mintát. A döntéshozók többször is utaltak rá, hogy Magyarországon az illegális bevándorlás elleni küzdelmet és

illegális migrációval kapcsolatos intézkedések, politikákra

az irreguláris migránsok (ide értve az illegálisan érkezett menekülteket is) emberi jogainak biztosítását az európai jogszabályok határozzák meg, azaz a schengeni Acquis rendelkezései harmadik országbeli állampolgárok be- és kiutazására vonatkozóan, továbbá a határőrizetre, a menedékjogra és egyéb emberi jogokra vonatkozó uniós politikák (pl. családegyesítés).

A főbb kormányzati szervek, amelyek e politikákat érvényesítik – így az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Rendőrség (amely határőrizeti feladatokat is ellát), és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (amely idegenrendészeti feladatokat lát el) – mindennapi tevékenységüket harmonizálják az Európai Unió tagállamainak megfelelő szerveivel és együttműködnek az EU központi szerveivel.

A fentiek miatt Magyarországon egyfelől korlátozott lehetőségek állnak nyitva e politikák megújítására, másfelől viszont bőséges tér nyílik e politikák érvényesítésének javítására.

A be- és kiutazásra, tartózkodásra és határőrizetre vonatkozó jogszabályok érvényesítése. A Clandestino projekt keretében számos interjú készült kormányzati szervek képviselőivel. Ezek során kiderült, hogy a szervezetek jól ismerik az illegális migrációval kapcsolatos államigazgatási eljárásokat és az azokra vonatkozó statisztikákat (pl. letartóztatások, kiutasítások, stb.). Másfelől viszont korlátozott ismeretek állnak rendelkezésükre az évente be- és kiutazó illegális migránsok számáról, valamint a Magyarországon tartózkodó illegális migránsok létszámáról. Például a valós létszámokra vonatkozó rendőrségi becslések csak igen nagy szórással, hibátalannal állnak rendelkezésre, azaz a becslést legkisebb és legnagyobb értékek közti távolság elfogadhatatlanul nagy. A jelek szerint nincs olyan felelős személy, aki tudná, hogy a napvilágra került illegális határátlépések hozzávetőlegesen hány százalékát képviselik a valóban megvalósult illegális határátlépéseknek, és hasonló bizonytalanság övezi a Magyarországon tartózkodó, itt élő illegális migránsok becsült létszámát is. Az ismertté vált és a valós esetek közti szorzó egyes esetekben 2, más becslések esetében 5 körüli érték mentén ingadozik. E magas bizonytalansági fok önmagában mutatja, hogy a szóban forgó jogszabályok érvényesítése alacsony hatékonyságú, hogy ezekhez kevés erőforrást rendeltek.

A magyar hatóságoknak több erőforrást kell rendelniük ahhoz és nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy ellenőrizhessék és mérhessék egyrészt az itt élő irreguláris migránsok csoportjait, másrészt azok be- és kiutazási tevékenységét. E célból az alábbi javaslatokat tesszük.

1. Javítani kell a rendőrségi és munkaügyi ellenőrzéseket Magyarországon és annak határain, az illegális migrációs tevékenységek feltárása érdekében;
2. Javítani kell a rendőrség, az idegenrendészet és a munkaügyi hatóságok közti együttműködést;
3. Javítani kell azon gyanúsítható egyének és vállalatok elleni nyílt és fedett nyomozási tevékenységet, amelyek feltételezhetően segédkezet nyújtanak az illegális migrációhoz, az embercsempészethez vagy az emberkereskedelemez;
4. Javítani kell az olyan közigazgatási folyamatok áttekinthetőségét, melyeket diplomáciai és konzulátusi hivatalok, a rendőrség, helyi önkormányzatok, munkaügyi hatóságok és felsőoktatási intézmények valósítanak meg külföldiek ki- és beutazásával, valamint tartózkodásával kapcsolatban, a vonatkozó rendeletek hatékonyabb érvényesítése céljából;
5. Fejleszteni kell a nemzetközi jogi együttműködést a kitoloncolásokkal kapcsolatban;
6. Javítani és harmonizálni kell az illegális migrációval foglalkozó kormányhivatalok statisztikai szolgálatait, speciálisan a szolgálatokat képessé kell tenni arra, hogy különálló módon kezeljék egyazon személy többszöri illegális belépéseit és többszöri kiutasításait, lehetővé kell tenni, hogy egyes illegális migránsok egyéni története nyomon követhetővé váljon, e személyek többszöri be- és kilépései és munkaügyi vétségei összesíthetők legyenek;
7. Rendszeresen értékelni kell az illegális migráció ellen hozott intézkedések hatékonyságát és eredményességét és eme értékelések eredményeit felhasználva javítani kell az illegális migrációra vonatkozó kockázatelemzéseket.

Emberi jogok érvényesítése. A Clandestino projekt keretében interjúk készültek azon releváns magyar nem-kormányzati szervezetekkel, melyek jogi és szociális segítséget nyújtanak az olyan bevándorlók számára, akik szomszédos, vagy távoli országokból érkeztek, akár legálisan, akár illegálisan. Ezek az interjúk megerősítették a kormányzati szerveknek azon állításait, hogy az illegális migránsok – nemzetközi egyezményekben is deklarált – menekült státuszra vonatkozó jogait az országban tiszteletben tartják és érvényesítik. A magyar hatóságoknak továbbra is minden rendelkezésükre álló eszközt alkalmazni kell a migránsok emberi jogainak érvényesítésére, függetlenül attól, hogy e személyek legálisan vagy illegálisan érkeztek-e az országba. A hatóságoknak mind tetteikben, mind kommunikációjukban világosan demonstrálniuk kell, hogy az irreguláris migráció önmagában nem bűncselekmény.

A CLANDESTINO kutatási projektet az Európai Unió Bizottságának Kutatási Főigazgatósága támogatja. Hatodik Keretprogram, Politikák Tudományos Megalapozása.

Valamennyi projekt, jelentés és az Adatbázis letölthető a projekt weboldalról: <http://www.clandestino.eliamep.gr>. További információért és magyarországi részletekért forduljon a jelen kutatási Összefoglaló szerzőjéhez: DR: Futó Péter, Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológia és Társadalompolitika Intézet. Email: futo@mixolid.hu, tel :: +361 482-7328.



CLANDESTINO

A projektre vonatkozó általános információkért forduljon Anna Triandafyllidou professzor, projekt koordinátorhoz, email: anna@eliamep.gr. További információkért keresse fel az Európai Unió Bizottsága által működtetett Társadalomtudományi és Humán Kutatások Program weboldalát: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html