



A nemzeti stratégia félidejében

National Strategy Midterm Review

Jakubovich Nóra

Dr. osztályvezető,
Belügyminisztérium,
Emberkereskedelem Elleni és Horizontális Ügyek Osztálya
nora.jakubovich@bm.gov.hu

Berkes Márton

emberkereskedelem elleni szakreferens,
Belügyminisztérium,
Emberkereskedelem Elleni és Horizontális Ügyek Osztálya
marton.berkes@bm.gov.hu

Absztrakt

Cél: A magyar állam az elmúlt években jelentős erőfeszítéseket tett az emberkereskedelem, a modern kori rabszolgaság visszaszorítása érdekében, melynek kereteit a 2020–2023 közötti időszakra vonatkozó nemzeti stratégia adja meg. Kiemelt célterületnek számít a veszélyeztetett csoportok tudatosságának növelése, az áldozattá vált személyek felépülésének támogatása és a bűnelkövetők elleni fellépés hatékonysága.

Módszertan: A stratégia két, egyenként kétéves intézkedési tervből áll, melyek a 2020–2021, illetve a 2022–2023 közötti időszakot fedik le.

Megállapítások: A tanulmány bemutatja hazánk emberkereskedelem elleni fellépésének főbb irányait és eredményeit, illetve ismerteti a közeljövő fejlesztési terveit.

Érték: A stratégiai tervezés felosztása lehetővé teszi a félidei értékelést, és az elkövetkező időszak feladatainak az eddigi tapasztalatok alapján történő meghatározását.

Kulcsszavak: emberkereskedelem, kizsákmányolás, stratégia, intézkedési terv

Abstract

Aim: Hungary has stepped up its efforts to fight against trafficking in human beings, the modern slavery in recent years. The national strategy for 2020–2023 laid down the frameworks in which priority areas include the awareness-raising of vulnerable groups, the support services for identified victims and the efficiency of law enforcement.

Methodology: The strategy is made up of two-year action plans for 2020–2021 and subsequently for 2022–2023.

Findings: The present study elaborates on the policy directions and main results in the field of counter-trafficking as well as the key actions to be taken in the coming years.

Value: The division of strategic planning enables us to carry out a midterm evaluation and set the future goals in light of the experience to date.

Keywords: trafficking in human beings; exploitation, strategy, action plan

Bevezetés

Számos területen fogad el a kormány ágazati stratégiákat, melyek az adott szakterületen hosszabb időkre – a politikai ciklusokon átívelően is – meghatározzák a főbb fejlesztési irányokat, prioritásokat, a pontos feladatokat pedig rövidebb időszakokra szóló intézkedési tervek tartalmazzák. Hazánk jelenleg mintegy 40 ágazati stratégiával rendelkezik a legkülönbözőbb területeken (energia- és klímapolitika, társadalmi felzárkóztatás, bűnmegelőzés stb.), jelezve a kormányzat megkülönböztetett figyelmét.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem terén 2008-ra datálódik az első nemzeti stratégia elfogadása¹, mely a 2008–2012 közötti időszakot ölelte fel. Ezt követte a 2013–2016. évi tervdokumentum², majd a harmadik, jelenleg is hatályban lévő stratégia 2020. februári elfogadása³. A köztes időszakban előbb a második nemzeti stratégia hátralékának végrehajtása zajlott, majd az új stratégia elkészültéig a belügyminiszter által 2018 novemberében kiadott 11 pontos intézkedési terv, illetve egy 2019 tavaszi közbenső kormányhatározat⁴ gondoskodott a szakpolitikai erőfeszítések fokozásáról.

A 2020–2023. évi emberkereskedelem elleni stratégia a beavatkozásokat négy pillér köré szervezi, követve a nemzetközileg bevett „4P” modell tagolását: megelőzés, védelem, bűnüldözés és partnerség.⁵ A stratégia praktikus megközelítése

1 1018/2008. (III. 26.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni, 2008–2012 közötti nemzeti stratégiáról.

2 1351/2013. (VI. 19.) Korm. határozat az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013–2016 közötti Nemzeti Stratégiáról.

3 1046/2020. (II. 18.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2020–2023 közötti nemzeti stratégiáról, valamint annak végrehajtását szolgáló, 2020–2021 közötti időszakban végrehajtandó intézkedési tervről.

4 1125/2019. (III. 13.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni küzdelem hatékonyságának növeléséhez szükséges intézkedésekről.

5 Angol nyelven: prevention, protection, prosecution, partnership.

az emberkereskedelem elleni küzdelemben élen járó Svájci Államszövetség stratégiai tervezését tekintette mintának. A hosszas leíró szöveg helyett a hangsúly a célok meghatározásán van, megjelölve az oda vezető utat („eszköz”) és a teljesülés kritériumát („indikátor”). A finanszírozás tekintetében a stratégia igyekszik egyensúlyt teremteni a különböző források között: egyes intézkedéseket a hatáskörrel rendelkező szervek saját költségvetésükből valósítanak meg, más programok végrehajtásához európai uniós forrásokra pályáznak, továbbá az elfogadó kormányhatározat az első kétéves időszakra 609 500 000 forint többletforrás biztosításáról rendelkezett az Emberi Erőforrások Minisztériuma részére.

Az emberkereskedelem jelensége több szakterület folyamatos együttműködését igényli (például állami áldozatsegítés, szociális ellátórendszer, gyermekvédelem, rendvédelem, igazságszolgáltatás), ennek megfelelően a stratégia végrehajtásában is számos tárca és egyéb állami szervezet vesz részt, kiegészülve a védett szálláshelyeket fenntartó alapítványokkal. Mivel az emberkereskedelem elleni küzdelem nemzeti koordinációját 2008 óta a Belügyminisztérium látja el, végső soron a stratégia megalkotásáért és megvalósulásáért is ez a tárca, illetve az emberkereskedelem elleni nemzeti koordinátor felel. A tisztséget az európai uniós és nemzetközi ügyekért felelős helyettes államtitkár tölti be: a kezdetekben dr. Berta Krisztina, majd 2016 óta dr. Hegyaljai Mátyás, akit munkájában a 2018-ban létrejött Emberkereskedelem Elleni és Horizontális Ügyek Osztálya támogat. Ez a szerepkör egyszerre jelenti az egyes célkitűzések részfeladatokra való lebontását, ütemezését és nyomon követését, a párhuzamosan folyó tevékenységek összehangolását, illetve a felesleges duplikációk kiszűrését. Az intézkedések előkészítése elsősorban kétoldalú egyeztetések keretében zajlott, szükség szerint szélesebb körben is üléselve az átfogóbb témákban. Emellett az egyes intézkedésekért felelős, illetve a megvalósításban partnerként résztvevő szervek 2021-től negyedéves jelentésekben számoltak be az előrehaladásról. A cél, hogy a stratégia végrehajtására szolgáló intézkedési tervek konkrét beavatkozásai egymásra épüljenek, egymást erősítsék, ennek megfelelően a 2022–2023. évi intézkedési terv kialakításakor is a kontinuitásra, a 2020–2021 közötti időszak eredményeinek továbbvitelére törekedtünk.

A 2020–2021. évi intézkedési terv végrehajtásának tapasztalatai

Az intézkedési terv igen ambiciózusan 56 feladatpontot határozott meg az első kétéves időszakra. A következőkben mind a négy tematikus szakaszból kiemelünk néhány különösen eredményes, jelentős hozzáadott értékkel bíró intézkedést, illetve bemutatjuk azon okokat, amelyek más feladatpontok tekintetében nem várt nehézséget vagy késedelmet idéztek elő.

Megelőzés

Az első szakaszban az áldozattá válás megelőzését célzó intézkedéseket találjuk. A stratégia kiemelten sérülékeny csoportként kezeli a gyermekeket, fiatalokat, valamint a nőket, és ezen belül is a gyermekvédelmi szakellátásból kikerülő lányokat, fiatal felnőtteket. A családban nevelkedő, de hátrányos helyzetű leánygyermek szintén veszélyeztetettek a szexuális kizsákmányolás szempontjából, mert körükben is halmozottan jelenhetnek meg a sérülékenységet növelő személyes körülmények (az anyagi depriváció mellett érzelmi elhanyagoltság, bántalmazás, szülők helytelen életvezetése, tanulmányi problémák).

A gyermekek megóvását sok oldalról meg lehet közelíteni. Első és legfontosabb a prostitúcióval és a külföldi munkavállalással kapcsolatos veszélyek megismertetése a fenti sérülékeny csoportok körében. Ezt erősítheti a velük foglalkozó pedagógusok, gyermekvédelmi szakemberek felkészültségének, téma iránti érzékenységének növelése. Az iskolai felvilágosító tevékenység tágabb értelemben a jövő generációk szemléletét is formálni tudja, ha a diákok reális képet kapnak a szexipar működéséről, és idejében elsajátítják azt az attitűdöt, amit a legegyszerűbben úgy fogalmazhatunk meg, hogy „igaz férfi nem vesz pénzért női testet”.

A konkrét beavatkozásokat illetően kiemelendő az iskolai szociális segítők bevonó prevenciós program kidolgozása, melyet az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából a Pécsi Család- és Gyermekjóléti Szolgálat dolgozott ki. Külön prevenciós tananyagok készültek el három korosztály számára: általános iskola 5–6. és 7–8. osztálya, illetve középiskola 1–2. osztálya részére. 2021. I. félévében valamennyi első körben kijelölt általános iskolában megtartották a foglalkozásokat, a középiskolákban pedig szeptemberben kezdődött el a program modellezése.

2020 decemberétől a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) budapesti irodája is elindított egy iskolalátogatási programot a „*Ne hagyd, ne tedd! – emberkereskedelem elleni kampány*” című európai uniós projekt keretében, melyben az Országos Rendőr-főkapitányság szakmai partnerként, a Belügyminisztérium pedig a hazai társfinanszírozás biztosításával vállalt szerepet. A kialakult séma szerint a foglalkozásokat kedden tartják a tanulók részére, előtte a hétfői napokon pedig a pedagógusokkal ülnek össze. Az elmúlt egy évben a programot elvitték 12 megye és a főváros általános iskoláiba, középiskoláiba, illetve gyermekotthonaiba. Ennek során 79 foglalkozást tartottak a 12–18 éves korosztály és a velük foglalkozó szakemberek (pedagógusok, nevelők, szociális segítők, iskolapszichológusok), összesen 1195 fő részére.

A speciális gyermekotthonokban már a stratégiát megelőző években átfogó programot valósított meg a Baptista Szeretetszolgálat, és az intézetek dolgozóinak továbbképzése is folyamatosan zajlott. A gyermekprostitúció megelőzésére szolgáló kurzusokon 2021 végéig több mint 2500 fő gyermekvédelmi szakember vett részt. Ez a program alapvetően az otthont nyújtó ellátás intézményei részére lett kidolgozva, de 2021. I. félévében áthangolták az alapellátásban (például család- és gyermekvédelmi szolgálatok, átmeneti gondozás) dolgozó szakemberek igényeire is.

A megelőzés témakörében további jelentős előrelépés az emberkereskedelemmel kapcsolatos tudásanyag beépítése a szociális munka felsőoktatási szak tematikájába. Ennek érdekében a Belügyminisztérium együttműködést kezdeményezett az Innovációs és Technológiai Minisztérium felsőoktatási szakterületével és – a Magyar Rektori Konferencián keresztül – a szociális munkások képzését végző egyetemi tanszékekkel. Ahogy a helyzetfelmérés során kiderült, az emberkereskedelem jelensége ilyen-olyan módon megjelenik az egyetemi tanórákon, ám egy friss szakmai háttérre nagy igény mutatkozik. 2021 nyarán a BM ennek megfelelően kidolgozott egy módszertani anyagot, amely a leíró és az interaktív elemeket vegyítve az oktatók számára nyújt segítséget, hogyan vigyék be az emberkereskedelem témáját az órákra. Az általános tartalmi egységeken (jogsabályi háttér, áldozatazonosítás módszertana, áldozatirányítás, ellátórendszer ismertetése) túl a tansegédlet azzal is segíti a célcsoport felkészítését, hogy a legfrissebb kutatási eredmények alapján bemutassa az áldozattá válás hátterét, és az áldozati létből való kilépést gátló tényezőket a különböző áldozati csoportokban.

Az intézkedési terv céljain túlmenően – amely 2021. év végéig csak előkészítésről rendelkezett – több egyetemen már az őszi szemeszterben elkezdődött az emberkereskedelem szisztematikus oktatása: az ELTE-n a kortársbántalmazáshoz kapcsolódó kurzus részeként, a Károli Gáspár Református Egyetemen pedig önálló tantárgy keretében, melynek tapasztalatairól a tanszékvezető és a tárgyfelelős egy külön cikkben számol be e lapszám hasábjain (Antalóczy & Nagy, 2022).

Már átvezet az áldozatvédelmi intézkedésekhez a konzuli tisztviselők emberkereskedelmi tárgyú felkészítése. Ennek során a hangsúly az érzékenyítésen, illetve az azonosítási módszertan és az áldozatirányítás lépéseinek elsajátításán van. A résztvevők oktatóvideókon keresztül ismerik meg az áldozattá válásra utaló jeleket, és ezek alapján töltik ki a jogszabályban rögzített azonosító adatlapot, amely alapján felállítható vagy cáfolható az áldozattá válás vélelme. A cél egyértelmű: a konzuli szolgálatban rejlő kapacitások kiaknázása a magyar áldozatok védelme érdekében. Figyelembe véve, hogy a saját észlelés (amikor az áldozat közvetlenül vagy egy hozzátartozóján keresztül

kér segítséget, vagy egyéb ügyintézés során derül fény az áldozattá válásra) ritkább, a konzulok szerepe leginkább a koordinációban rejlik: összeköttetést képeznek az áldozattá válás helye szerinti ország rendvédelmi szervei, áldozatsegítő szervezetei és az áldozatok hazatérésében, ellátásában szerepet játszó magyarországi szereplők között. Ezen a téren nagy előrelépés az IOM budapesti irodája által tavaly elindított hazatérési projekt, melyben egy reintegrációs komponens is kialakítottak a külföldről hazatérő magyar áldozatok hosszú távú támogatása érdekében.

A Belügyminisztérium szakértői a tárgyidőszakban 20 képzési alkalmat tartottak az újonnan kinevezett, állomáshelyükre való kiutazás előtt álló magyar konzulok részére a Külgazdasági és Külügyminisztériumban. Az oktatásra a járványhelyzet miatt jellemzően online formában került sor, 2021 év végéig összesen 281 felkészülő diplomata részvételével.

Áldozatazonosítás, áldozatirányítás, áldozatsegítés

A Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium áldozatsegítési szakterülete részletes áldozatirányítási eljárásrendeket dolgozott ki a különböző áldozati csoportokat illetően. Az „alap eljárásrend” a Magyarország területén azonosított magyar állampolgárokra, és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező állampolgárokra vonatkozik, míg a külföldi áldozattá válás eseteit egy külön eljárásrend járja körül.

Különbéle sematikus ábrák valójában már korábban is léteztek, ám szerepüket csak minimálisan töltötték be. A visszatérően elhangzott kritika szerint az azonosított áldozatok segítő szervezetekhez való referálása rossz hatékonysággal, szinte véletlenszerűen működik, a világos protokollok hiányát csak a segítő szakemberek informális kapcsolatrendszere tudja némileg ellensúlyozni.

Utólag elmondható, hogy a valóság sokszínűségét igen nehéz vállalkozás néhány változóra redukálni. Az új folyamatábrák viszont a lehető legteljesebb mértékben igyekeznek figyelembe venni a különböző eseteket és áldozati utakat: a gyanú felmerülésétől kezdve egészen az áldozat társadalmi reintegrációjáig támpontot nyújtanak a jelzőrendszeri tagok részére, a külföldön azonosított magyar állampolgárok esetében kiegészülve a biztonságos hazatérés menetével. A korábbiakhoz képest jelentős többlet az Igazságügyi Minisztérium által felállított Áldozatsegítő Központok és egyéb alacsonyküszöbű szolgáltatások megjelenítése, illetve a jelzőrendszeri tagok bejelentési kötelezettsége a rendőrség felé, amennyiben az áldozat már a kezdeti szakaszban késznek mutatkozik vallomást tenni vagy a rendelkezésre álló adatok az áldozattá válás helyén még további kizsákmányolt személyek jelenlétére utalnak.

Az „alap eljárásrend” az emberkereskedelem áldozatai azonosításának rendjéről szóló 354/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet mellékleteként jelent meg, a külföldön azonosított magyar állampolgárok irányítását segítő eljárásrendet pedig a Belügyminisztérium az emberkereskedelem elleni küzdelem kormányzati honlapján tette közzé. Mindkét anyag jól használható képzések során vagy kiadványok, tankönyvek szemléltető részében, végső soron pedig az fogja az értékét megadni, ha eljut minden ágazati szereplőhöz, és valós támogatást nyújt az esetmenedzsment kihívásaihoz.

Az áldozatok azonosítását érintően további módszertani fejlesztést jelentett a jogszabályban rögzített azonosító adatlap felülvizsgálata. Az áldozattá válásra utaló jelek kibővített listája immár a házkörüli rabszolgaság áldozatainak egyedi helyzetét is igyekszik jobban számításba venni. Tipikus indikátor lehet, ha az azonosításba bevont személy családban él, de a család többi tagjától külön étkezik vagy éppen szociális juttatásokban részesül, de azt más veszi fel helyette vagy egyből át kell adnia egy másik személy részére. A kizsákmányolás több típusa esetén is lényeges szempont továbbá a feltételezett áldozat alkohol- vagy kábítószer-függősége, különösen, ha a kizsákmányoló tudatosan törekedett ennek kialakítására vagy fenntartására.

Új elemként bekerült a 354/2012. Korm. rendelet fogalom meghatározásai közé a biztonságos szálláshely, védett szálláshely és a közvetett áldozatok definíciója.

A módosítás emellett lehetőséget adott a védett szálláshelyek működését és finanszírozását érintő minimumkövetelmények pontosítására. A legfontosabb változás az ellátási idő 90+90 napos időtartamára vonatkozó jogszabályi megkötés törlése. Az ellátási idő felső határát életszerűbb a helyben lévő segítő szakemberekre bízni, hiszen az elszenvedett traumák nem összemérhetők, a gyakorlatban egyes áldozatok rehabilitációja a hat hónapos időtávot jelentősen meghaladhatja. Emellett le kellett fektetni, hogy a védett szálláshelyeken emberkereskedelem nagykorú áldozatai helyezhetők el, valamint szükséges esetben azok kiskorú hozzátartozói (ezt fejezi ki a „közvetett áldozat” terminológia).⁶

Az áldozatsegítés gyakorlatát illetően a legnagyobb horderejű változás az úgynevezett Barnahus-modell magyarországi adaptálása. Az Izlandról származó jó gyakorlat lényege, hogy a szexuálisan bántalmazott gyermekek krízisintervenciója, orvosi és igazságügyi szakértői vizsgálata, illetve rendőrségi meghallgatása egy helyen, közel egy időpontban történik, védve a többszöri tanúvallomás traumatizáló hatásától és a büntetőeljárásban való részvétellel

6 Az e szakaszban ismertetett jogszabály-módosítások az egyes igazságügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 764/2021. (XII. 23.) Korm. rendelet részeként kerültek elfogadásra 2021 decemberében.

járó egyéb kockázatoktól (például szembesítés a bántalmazóval, nem gyermekbarát kihallgatás okozta frusztráció). A modell alkalmazása kísérleti jelleggel már 2016-ban megkezdődött Szombathelyen (a Vas Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat keretében), a debreceni és budapesti intézmények megnyitása 2021-ben pedig újabb lépéseket jelent az országos hálózat kialakítása felé. Erre a folyamatra és szándéokra reagált a jogalkotó a Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) módosításával, lehetőséget biztosítva, hogy a meghallgatás mint büntetőeljárás cselekmény a Barnahus szaktanácsadójának és gyermekbarát infrastruktúrájának igénybevételével történhessen. A részletszabályok kidolgozása 2021 folyamán még aktív szakmaközi egyeztetéseket igényelt, például a szaktanácsadó pontos szerepköre és képzése kapcsán, a végcél azonban mindenki számára világos: a gyermek mindenképp felett álló érdekének érvényesítése.

A felnőtt áldozatok felépülését szolgálja a Baptista Szeretetszolgálat budapesti védett házána kialakítása, mely 12 fő elhelyezését teszi lehetővé. Ezzel az emberkereskedelem áldozatait fogadó ellátórendszer kapacitása – minden fenntartó szervezetet beleszámítva – 54 főre emelkedett. Ez a szám – az áldozatazonosítás jelenlegi volumenét és az áldozatok védett házba költözési hajlandóságát figyelembe véve – elégségesnek mondható.

Az új intézményhez egy négy fős krízislakás is tartozik, ahova a közvetlen veszélyben vagy sokkos állapotban lévő áldozatok menekíthetők arra az időtartamra, míg veszélyeztetettségük, szükségleteik kellő alapossággal feltérképezhetők. Továbbá a társadalmi reintegráció támogatására két félutas-kiléptető lakás is kapcsolódik a védett házhoz, melyek egyfajta hidat képeznek az intenzív bentlakásos terápia és a teljesen önálló életvitel között. Az említett szolgáltatások kialakítására egy üresen álló állami ingatlan ingyenes használata mellett több mint 100 millió forintos, egyszeri támogatást nyújtott az Emberi Erőforrások Minisztériuma, majd 2021-ben – az érintett szakterület átszervezése után – a családokért felelős tárca nélküli miniszter rendszeres éves finanszírozást biztosító támogatói okiratot is aláírt a Baptista Szeretetszolgálattal.

Ezen túlmenően az áldozatirányítás logisztikai kihívásaira úgynevezett menekítőautók használata adhat választ. Az állami támogatással védett szálláshelyeket működtető két civil szervezet 2021 II. félévében két-két járművet tudott beszerezni a családokért felelős tárca nélküli miniszter támogatásából.

Rendvédelem, igazságszolgáltatás

Jogi síkon az elmúlt évek legkiemelkedőbb eredménye az emberkereskedelem áldozatainak kizsákmányolása elleni fellépés érdekében szükséges egyes

törvények módosításáról szóló 2020. évi V. törvény 2020. márciusi elfogadása, illetve 2020. július 1-jei hatályba lépése. Az országgyűlés által teljes egyhangúsággal megszavazott törvénycsomag átfogóan módosította az emberkereskedelem büntetőjogi szabályozását, illetve a 18 év alatti személy által folytatott prostitúció megítélését.

A 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről módosításának legfőbb ismérvei az emberkereskedelem és kényszermunka tényállásainak összevonása (mely korábban is rész-egész kapcsolatot fejezett ki), az emelkedő büntetési tételek, illetve az emberkereskedelem áldozata által nyújtott szolgáltatás igénybevételenek kriminalizálása. A keresleti oldal tekintetében egyrészt bevezetésre került egy általános tilalom [192. § (8)], míg a gyermekprostitúció kihasználása tényállás már korábban is létező felhasználói alakzata [203. § (2)] esetében a kiszabható büntetés szigorodott jelentősen.

Ugyanilyen fontos, sőt a nemzetközi elvárások teljesítését tekintve még jelentőségtejtesebb változás a kiskorú prostituáltak büntethetőségének kizárása. Tiltott prostitúció (védett övezetben vagy az előírt orvosi igazolás hiányában végzett tevékenység) elkövetése esetén ők a korábbiakban ugyanolyan jogkövetkezményekkel néztek szembe, mint felnőtt társaik.⁷ A kiszabott bírság annak meg nem fizetése esetén közérdekű munkára vagy akár szabálysértési elzárásra is átváltható volt.⁸ Tehát futtatóik helyett a szexuális szolgáltatásokat nyújtó gyermekek kerültek az elkövetői pozícióba, noha az önkéntesség esetükben még látható, külső kényszer hiányában sem feltételezhető.

A jogalkotó jobbító szándéka több módosítás összefüggésében jutott kifejezésre. A szervezett bűnözés elleni törvény deklarálja, hogy kiskorú szexuális szolgáltatásra nem ajánlkozhat fel. Ebben a szellemben a szabálysértési törvény egy új büntethetőséget kizáró ok meghatározásával mentesíti a 14 és 18 éves kor közötti prostituáltakat⁹ a felelősségre vonás alól. Az utolsó lépés az általános védelmi intézkedés jogintézményének bevezetése a gyermekvédelmi törvényben: a rendőrség az érintett kiskorúakat mint emberkereskedelem feltételezett áldozatait speciális gyermekotthonban helyezi el, ezáltal hosszú távon is megóvva őket a szexuális kizsákmányolás veszélyeitől.

7 A szabálysértési nyilvántartási rendszer adatai szerint a 2016–2020 közötti időszakban összesen 6977 szabálysértési eljárás indult, 372 esetben fiatalkorúak ellen.

8 A hatósági gyakorlat mindazonáltal mutat némi különbségtételt a felnőtt és kiskorú elkövetők között: míg a 18 év felettiek döntő többségét (83%) megbírságolták, a fiatalkorúak több mint fele csak figyelmeztetést kapott. Esetükben a helyszíni bírság és pénzbírság kiszabása együttesen 25%-ot tett ki a vizsgált öt éves periódusban, a meg nem fizetett bírságok szabálysértési elzárásra való átváltásáról pedig 33 fiatalkorú személy ügyében döntött a bíróság.

9 14 év alatti, azaz gyermekkorú személy tekintetében az általános büntethetőségi korhatár miatt 2020. július 1-jét megelőzően sem volt megállapítható a szabálysértési felelősség.

A napi gyakorlatban a bűnüldözés eredményességét javíthatja a Nemzeti Nyomozó Iroda emberkereskedelem elleni szakegységének önálló osztállyá fejlesztése és az ehhez kapcsolódó létszámemelés. Négy új státuszt hoztak létre 2021-ben, így az álláshelyek feltöltése után már 15 fő, az áldozatokat kizsákmányoló bűnszervezetek elleni fellépésre és nemzetközi nyomozásokra specializálódott nyomozó dolgozhat a KR NNI kötelékében.

A büntetőeljárások hatékonyságának növelését szolgálta továbbá a Belügyminisztérium által életre hívott szemléletformáló képzéssorozat¹⁰, melyen alkalmanként két-három megye kijelölt nyomozói, ügyészei és bírái vettek részt. Az előadások rendszerint bemutatták az emberkereskedelem szociológiai és kriminológiai jellemzőit, a Btk. módosított tényállását, a különleges bánásmód alkalmazásának szabályait, továbbá kitekintő jelleggel az áldozatsegítő rendszer működését is. A képzés fő hozzáadott értéke az ORFK, a Legfőbb Ügyészség és az Országos Kriminológiai Intézet szakértői által vezetett kiscsoportos esetfeldolgozás. A gyakorlatias közös munka során a büntetőeljárás résztvevői jobban megismerhették egymás gondolkodásmódját, nehézségeit, ami által az emberkereskedelmi ügyek gördülékenyebben juthatnak el a nyomozati szakból a vádemelésig, illetve jogerős ítéletig. 2019–2021 között hét tréningre került sor, összesen 125 fő részvételével, így 2021 nyarára az ország teljes területét sikerült lefedni.

A jogalkalmazás nyomon követése érdekében 2020 folyamán a Kúria felállított egy emberkereskedelemre szakosodott munkacsoportot. 1999-től valamennyi jogerősen befejezett ügyet megvizsgáltak, melyben emberkereskedelem bűntette felmerült. Ez az aprólékos elemzés fontos eszköz annak érdekében, hogy a nyomozó hatóságok ne menjenek el a könnyebben bizonyítható, de lényegesen kisebb büntetési tétellel járó tényállások (kerítés, kitarthatóság, prostitúció elősegítésének egyes alakzatai) felé, amikor a sértett kizsákmányolása is megállapítható lenne. A munkacsoport tevékenységéről annak vezetője jelen lap-számban egy külön cikkben részletesen is beszámol (Somogyi, 2022).

Partnerség

Az emberkereskedelem elleni küzdelem valamennyi aspektusára (áldozatok el-látása, projektek tervezése, bűnözési modellek stb.) még a legjártaabb szakértőnek sem lehet rálátása. A partnerség lényege a szaktárcák, hatóságok és más állami szervek folyamatos együttműködése, illetve a döntés-előkészítők és a terepen dolgozó szakemberek közötti párbeszéd. Ennek jegyében a korábban

10 A képzési programról bővebb tájékoztatást ad a Legfőbb Ügyészség szakmai folyóiratában megjelent beszámoló (Huszár & Windt, 2020).

bemutatott módszertani fejlesztéseket, jogszabály-módosításokat széles körű szakmai konzultáció előzte meg.

Az áldozatirányítási eljárásrendek kapcsán először azokat a szervezeteket kerestük meg előzetes véleményezés céljából, melyek a legtöbb napi szintű tapasztalattal rendelkeznek: az „alap eljárásrend” tekintetében az áldozatok irányítását végző Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálatot (OKIT) és a védett házakat fenntartó szervezeteket, a külföldi azonosításra vonatkozó folyamatábra esetében pedig a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve a Nemzetközi Migrációs Szervezet szakértőit. Ezt követően a második véleményeztetési körben a két szakpolitikai egyeztető fórum, a Nemzeti Koordinációs Mechanizmus és az NGO kerekasztal teljes tagsága áttekinthette a tervezeteket.

Az azonosító adatlap bővítését is közösen készítette elő a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium áldozatsegítési szakterülete, felhasználva a hazai tapasztalatokat, kutatásokat és az európai jó gyakorlatokat, majd következő lépésben bevonásra került az OKIT és a védett házak vezetése. Csak ezáltal biztosítható, hogy az egyes szereplők tudása megfelelően összeadódjon, és az újdonságok a lehető leghamarabb átmehessenek a napi gyakorlatba.

Az intézkedési terv feladat szabása alapján több kutatás is zajlott az elmúlt két év folyamán az emberkereskedelem témakörében, melyeket egy külön cikkben fogunk ismertetni (Berkes, 2022).

Megvalósítást hátráltató tényezők

Néhány nagy létszámú, személyes jelenlétet igénylő tevékenységre a koronavírus-járvánnyal összefüggésben elrendelt korlátozások miatt nem kerülhetett sor. Tipikusan ilyen a megyei és fővárosi szintű koordinátori hálózat kialakítása. Az elképzelés közvetlen előzménye az ORFK által 2017–2018 között megvalósított európai uniós projekt volt, melynek keretében négy megyében egy asztalhoz ültették az emberkereskedelem szempontjából releváns szereplőket. A folytatással kapcsolatban elvi egyetértés van a felelősök között, hogy a helyi szintű mechanizmusok középpontjába az Igazságügyi Minisztérium Áldozatsegítő Központjait és a megyei rendőr-főkapitányságok szakvonalvezetőit kell helyezni – a gyakorlati megvalósítás ismét uniós forrásból, a következő két évben indulhat el. A jelzőrendszeri tagok bevonásával tartott szimulációs gyakorlatnak hasonlóan fontos eleme a személyes jelenlét, és ezen túlmenően előfeltétele volt az áldozatirányítási eljárásrendek kidolgozása is.

Ide sorolható még a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács társadalmi kampányának folytatása a külföldi áldozattá válás megelőzése érdekében. 2018-ban kialakítottak és reklámkampánnyal bevezettek a köztudatba egy szándékosan

gyanús álláshirdetési portált. Mikor egy álláskereső érdeklődött a megtévesztő felhívások iránt, automatikus üzenetben hívták föl a figyelmét a külföldi munkavállalás veszélyeire és a jellegzetes gyanús jelekre (például alacsony elvárások, ingyenes utazás és szállás, könnyű jó kereset ígérete, konkrét információk hiánya stb.). A járványhelyzet miatt elrendelt beutazási korlátozások miatt ugyanakkor a tárgyidőszakban jelentősen mérséklődött a külföldre irányuló, munkavállalási célú migráció, így a figyelemfelhívó kampány is nagyobb hatást tud kiváltani a következő években.

Emellett bár az intézkedési terv már az első kétéves időszakra kilátásba helyezte az új büntető törvénykönyvi tényállás hatásvizsgálatát, a legtöbb emberkereskedelem büntette miatt indult büntetőeljárás egyelőre még a 2020. június 30-ig hatályban volt jogi keretek alapján folyik. Kellő számú, jogerősen befejezett bírósági eljárás az új tényállás alapján minősített cselekmények tekintetében csak a következő két évben lesz várható, így a jogalkalmazók által szerzett tapasztalatok, illetve az ítélkezési és büntetéskiszabási gyakorlat értékelése legkorábban 2023-ban válik aktuálissá.

A 2022–2023. évi intézkedési terv céljai

A következő két évre szóló intézkedési terv 2021 őszére készült el.¹¹ A végrehajtásra további jelentős összegeket különítenek el a központi költségvetésből, valamint 2023-tól rendelkezésre állhatnak a Svájci–Magyar Együttműködési Program II. időszakának forrásai is. A tervezett 50 intézkedés – a „4P” tagolásán túl – egy hármast célrendszer követ: egy részük továbbviszi az előző két évben elért eredményeket, más intézkedések az Európai Unió 2021 áprilisában kiadott új emberkereskedelem elleni stratégiájában meghatározott prioritásokhoz igazodnak, néhány beavatkozás pedig a közelmúltban végzett kutatások során feltárt hiányosságokra igyekszik reagálni.

A stratégiai tervezés két részre bontása lehetővé tette a félidei értékelést és a további lépések meghatározását az első két év tapasztalatainak tükrében. Az alábbiakban kiemelünk néhány új intézkedést, melyekkel kapcsolatban a 2020–2021. évi intézkedési terv alapján előkészítő munka folyt vagy a már megvalósult fejlesztésekre építenek.

Az iskolai szociális segítőket bevonó prevenciós program kidolgozása és modellezése 2021 őszére lezajlott, melyet az EMMI a folytatásban az összes iskolai segítőhöz el kíván juttatni európai uniós források felhasználásával.

11 Az új kormányhatározat elfogadására várhatóan lapzártá után, 2022. január végén kerülhet sor.

A Barnahus-modellen alapuló Meghallgató és Terápiás Szolgálat országos hálózatának kialakítására a korábbi intézkedési terv jelentős összeget különített el. Az infrastrukturális fejlesztések két kijelölt szolgáltatási helyszínen (Gyula, Pécs) már előrehaladott állapotban vannak, 2022-ben pedig elindul a szaktanácsadók továbbképzése a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán.

A 2021 folyamán megalkotott áldozatirányítási eljárásrendek gyakorlati működőképességének tesztelésére is sor fog kerülni a következő kétéves időszakban, a jelzőrendszeri tagok részvételével megtartott szimulációs gyakorlaton.

Az áldozatok kiemelését nagymértékben elősegítheti a célzottan a munkacélú kizsákmányolás felderítésére irányuló munkaügyi ellenőrzések lefolytatása. E tárgyban 2021 őszén megszületett az együttműködési megállapodás az Innovációs és Technológiai Minisztérium és az Országos Rendőr-főkapitányság között, amely alapján a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság megyénként átlagosan havi egy közös, koordinált ellenőrzést tervez a következő kétéves periódusban.

Szintén féltávnál jár az emberkereskedelem jelenségének beemelése a szociális munka tantervébe. A következő két év feladata a már kialakított együttműködés keretében minél több egyetemet bevonni az emberkereskedelem módszeres oktatásába. Az előadók számára készült tansegédleten kívül ezt mozdíthatja elő a Belügyminisztérium SANSZ – Segítő Anyag Szakembereknek című kiadványának második, átdolgozott kiadása 2022-ben, amely egyetemi jegyzetként a hallgatók számára is jól használható lesz.

Fontos továbbá, hogy a nemzeti stratégia szem előtt tartsa az Európai Bizottság által kijelölt irányokat, valamint a nemzetközi értékelésekben Magyarország számára megfogalmazott ajánlásokat. Ezáltal nem csak a (potenciális) áldozatok biztonságát erősíthetjük, de jó lehetőség hazánk nemzetközi megítélésének javítására is.

Az elmúlt évek trendjei alapján megfigyelhető, hogy a prostitúció szervezési felülete (áldozatok megkönyékeztetése, toborzása, illetve a szexuális szolgáltatások hirdetése) növekvő mértékben átkerül a világhálóra. A 2021–2025 közötti időszakra szóló uniós stratégia ezért még nagyobb hangsúlyt kíván fektetni az emberkereskedelem elleni fellépésre az online térben. Erre tekintettel a hazai stratégiához kapcsolódó új intézkedési terv dialógust kezdeményez az internetes tartalomszolgáltatókkal az áldozattá váláshoz vezető online hirdetések kapcsán, továbbá olyan szabályozás lehetőségének megvizsgálásáról rendelkezik, ami lehetővé tenné a tartalomszolgáltatók felelősségre vonását a honlapjukon elhelyezett, emberkereskedelemmel összefüggő tartalmakért.

Az Európai Bizottság célul tűzte ki egy uniós szintű, emberkereskedelemre szakosodott ügyészi hálózat felállítását. Ezzel párhuzamban a Legfőbb Ügyészség vállalja egy hazai ügyészi hálózat kialakítását a megyei és fővárosi

főügyészségeken, lényegében a megyei rendőr-főkapitányságokon 2019 folyamán kijelölt szakvonalvezetőkhez hasonló módon.

Külső értékeléseket az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Szakértői Csoportja (GRETA) négyévente, az Egyesült Államok Külügyminisztériumának emberkereskedelem elleni irodája pedig minden évben végez. Ebben, az úgynevezett TIP jelentésben az amerikai fél osztályozza is az egyes országok emberkereskedelem elleni tevékenységét, mely világszerte referenciapontot jelent a szakértők és a közvélemény számára. Az új intézkedési tervbe bekerült a nemzeti áldozatirányítási mechanizmus kiterjesztése a Magyarországon áldozattá váló harmadik országbeli állampolgárokra (jogszabály-módosítás, eljárásrend megalkotása), amit az amerikai jelentés több ízben is szorgalmazott. A kifejezetten emberkereskedelem áldozatait befogadó gyermekotthon kialakításával a GRETA egyik fő kívánalma is teljesülhet a következő két évben.

Ezen a területen a kutatómunkának a legfőbb értékét az kölcsönzi, ha az egyes megállapításokat a gyakorlatban, a hazai áldozatsegítő rendszer fejlesztési irányainak kijelöléséhez is felhasználjuk. Ennek megfelelően az új intézkedési terv több ponton is merít az elmúlt időszakban készült tanulmányok szakpolitikai javaslataiból.

A kizsákmányolt élethelyzetből való kilépést követően, még a feljelentés megtétele előtt elérhető jogi tanácsadás kulcsfontosságú az áldozat együttműködési hajlandóságának biztosítása és az ismételt áldozattá válás elkerülése érdekében. Erre tekintettel az Igazságügyi Minisztérium a következő két évben kialakítja – a jogi segítségnyújtó szolgálat meglévő bázisán – az áldozatok számára azonnal elérhető ügyvédi konzultációs lehetőség feltételeit.

Hasonlóan fontos az egészségügyi alap- és szakellátásokhoz való hozzáférés, hiszen az áldozatok nagy többsége rossz egészségi állapotban kerül ki a kizsákmányoló körülmények közül, érvényes társadalombiztosítási jogviszonnal pedig csak a legkritikább esetben rendelkeznek. Azok vannak könnyebb helyzetben, akik védett szálláshelyre kerülnek, hiszen az itt dolgozó szakemberek a járási (kerületi) hivatalokban kellő utánajárással el tudják intézni a szociális rászorultság megállapítását, ami egy évig mentesít az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetése alól. A biztonságos lakhatással rendelkező (például a családjukba visszatérő) és emiatt védett házas elhelyezést nem igénylő áldozatok esetében viszont hosszabb távon is megoldatlan maradhat a társadalombiztosítási jogviszony, ami az áldozat talpra állását is hátráltatja. Erre tekintettel a felelős tárcák megvizsgálják az azonosított áldozatok jogosultságigénylésének könnyítését. Az ingyenes egészségügyi ellátás kézenfekvően – az egyablakos ügyintézés érdekében – az áldozatsegítő szolgálat által kiállított áldozati státusz igazolásához is köthetne, a hatósági bizonyítvány felhasználási körének bővítésével.

Az áldozatok azonosítása és irányítása 2017 óta egy webalapú rendszerben (EKAT) történik: a jelzőrendszeri tagok ezen a felületen elektronikusan kitöltik az azonosító adatlapot és értesíthetik az áldozatsegítő szolgálatot, illetve védett szálláshelyen való elhelyezés szükségessége esetén az OKIT-ot. Az EKAT-rendszert mára már az összes szakmai szereplő jól ismeri és használja, így a további informatikai fejlesztési igényeket célszerű ide beépülően megvalósítani. Egyrészt a demens, pszichiátriai beteg, szenvedélybeteg, fogyatékossgal élő stb. áldozatok befogadása külön felkészülést, illetve egyéb intézmények bevonását igényli, így kardinális kérdés ezen speciális ellátási szükségleteket már előre, az azonosító adatlap felvitelével egyidejűleg jelezni a védett házak felé. Még fontosabb – és lényegesen komplexebb – fejlesztés a szisztematikus utánkötés biztosítása egy új modul kialakításával, illetve a védett házak szakembergárdájának bővítésével a megnövekvő feladatok ellátására. A folyamatos kapcsolattartás az ismételt áldozattá válás elkerülését szolgálja, illetve másodlagosan a krízisellátás szolgáltatásainak javítását is elősegítheti az ellátórendszerből kilépő áldozatok későbbi visszajelzései alapján. Az informatikai fejlesztésekhez és a kapacitásbővítéshez a Svájci–Magyar Együttműködési Program II. időszaka fog forrást biztosítani.

Végezetül az új intézkedési terv megoldást kínál az ellátórendszerbe idősen bekerülő áldozatok hosszú távú elhelyezésére. A közelmúltban több kutatás is rámutatott, hogy a házi rabszolgaság csapdájába esett idősebb férfiak áldozatok leromlott fizikai és mentális állapotukból adódóan a munkaerőpiacon már nem tudnak elhelyezkedni, így a védett házaspár elhelyezést követő reintegrációs célú lakhatásra sem lesznek jogosultak. A segítő szakemberek rendszerint a családba visszatérés lehetőségét is megvizsgálják, ám ezek a kapcsolatok sok esetben már elhaltak vagy a családtagok egyszerűen nem kívánják visszafogadni az idősebb rokonukat (különösen, ha annak korábbi alkoholfüggősége jól ismert előtűnik). A további intézményi gondoskodás érdekében 2022-től a kijelölt időskorú áldozatokban férőhelyeket tartanak fenn az emberkereskedelem áldozatai részére, az ehhez szükséges forrást a kormányhatározat biztosítja. Ennek köszönhetően a megtakarítások, a megfelelő összegű öregségi nyugdíj vagy ingatlanfedezet hiánya nem fog akadályt jelenteni a felvétel során, másrészt az időskorú áldozatok nem foglalják el a krízisellátás kapacitásait az indokoltnál hosszabb ideig, pusztán a „kigondozással” kapcsolatos nehézségek miatt.

Záró gondolatok

Az elmúlt évek kitartó munkája, valamint az érintett kormányzati és civil szervezetek erősödő együttműködése számos szakmai sikert hozott. Eredményeinket mind az Európa Tanács GRETA munkacsoportja, mind pedig az amerikai TIP Iroda elismerte – ez utóbbi hazánk egy kategóriával való előbbre sorolásával.

A jelenleg hatályos, négy évre szóló emberkereskedelem elleni nemzeti stratégia optimális keretet teremt munkánk folytatásához. A megvalósítást segítő, részleteiben lebontott, felelősöket és partner szervezetet világosan meghatározó intézkedési terv pedig könnyen áttekinthetővé teszi a folyamatban lévő és még ránk váró feladatokat. Reméljük, hogy két év múlva ismét egy sikerekben gazdag időszakról lesz lehetőségünk beszámolni, és a folyamatosság biztosítása érdekében egy újabb, hosszú távú stratégiát tudunk felvázolni.

Felhasznált irodalom

Antalóczy P. & Nagy S. I. (2022). Az „Emberkereskedelem elleni küzdelem Európában” című egyetemi kurzus bevezetéséről, továbbá annak gyakorlati hasznairól. *Belügyi Szemle*, 70(2), 371–382. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.2.9>

Berkes M. (2022). Kutatásokkal az emberkereskedelem ellen. *Belügyi Szemle*, 70(2), 363–370. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.2.8>

Európa Tanács (2019). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Hungary*.

Európai Bizottság (2021). *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az emberkereskedelem elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról 2021–2025*.

Egyesült Államok Külügyminisztériuma (2021). *Trafficking in Persons Report*.

Huszár J. & Windt Sz. (2020). Szemléletformáló tréning, avagy a rendőr, az ügyész, a bíró és öt emberkereskedelmes ügy. *Ügyészek Lapja*, 27(1), 57–65.

Somogyi G. (2022). Betekintés a Kúria joggyakorlat-elemző munkacsoportjának munkájába. *Belügyi Szemle*, 70(2), 345–362. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.2.7>

Alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
2020. évi V. törvény az emberkereskedelem áldozatainak kizsákmányolása elleni fellépés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról
- 354/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet az emberkereskedelem áldozatai azonosításának rendjéről
- 764/2021. (XII.23.) Korm. rendelet egyes igazságügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról
- 1018/2008. (III.26.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni, 2008–2012 közötti nemzeti stratégiáról
- 1351/2013. (VI.19.) Korm. határozat az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013–2016 közötti Nemzeti Stratégiáról
- 1125/2019. (III.13.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni küzdelem hatékonyságának növeléséhez szükséges intézkedésekről
- 1046/2020. (II.18.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2020–2023 közötti nemzeti stratégiáról, valamint annak végrehajtását szolgáló, 2020–2021 közötti időszakban végrehajtandó intézkedési tervről

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Jakubovich N. & Berkes M. (2022). A nemzeti stratégia félidejében. *Belügyi Szemle*, 70(2), 229–245. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.2.1>