

**A Kormány**  
**1018/2008. (III. 26.) Korm. határozata**  
**az emberkereskedelem elleni, 2008-2012 közötti nemzeti stratégiáról**

A Kormány, tekintettel arra, hogy az emberkereskedelem megelőzése, áldozatainak védelme és az elkövetők üldözése a társadalom közös érdeke és feladata, a következő határozatot hozza:

1. A Kormány elfogadja az e határozat mellékletét képező emberkereskedelem elleni nemzeti stratégiát.
2. A Kormány felhívja az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy készítsen előterjesztést az emberkereskedelem elleni nemzeti stratégia végrehajtásának részletes cselekvési tervéről, ebben
  - a) tegyen javaslatot a szükséges szakmai, szervezeti megoldásokra, programokra;
  - b) mutassa be az emberkereskedelem terén jelentkező tendenciákat;
  - c) vizsgálja meg a meglévő hazai jogszabályi környezetet, végezze el a vonatkozó jogi szabályozás értékelését, és – ha szükséges – állapítsa meg, milyen jogszabály-módosítási igények állnak fenn, valamint
  - d) határozza meg az irányítása alá tartozó szervek feladatait, illetve a közreműködőkre vonatkozó felkéréseket, a végrehajtás felelőseit és a határidőket.

*Felelős: igazságügyi és rendészeti miniszter*

*Határidő: 2008. augusztus 31.*

3. A Kormány felhívja az igazságügyi és rendészeti minisztert a 2. pontban meghatározott cselekvési terv végrehajtásának monitorozására.

*Határidő: folyamatos*

4. A 2. pontban meghatározott programok pénzügyi fedezetét az érintett szervek, és szervezetek költségvetésében meghatározott forrásokból kell biztosítani.
5. A Kormány felhívja az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a nemzeti stratégia végrehajtásával összefüggésben – az emberkereskedelem elleni küzdelemmel összefüggő feladatokat ellátó állami szervek, valamint társadalmi, egyházi, és nemzetközi szervezetek részvételével – működtessen koordinációs mechanizmust.

*Felelős: igazságügyi és rendészeti miniszter*

*Határidő: folyamatos*

6. Az emberkereskedelem elleni fellépés nemzeti koordinátora (a továbbiakban: nemzeti koordinátor) az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium rendészeti feladatok ellátásáért felelős szakállamtitkára.
7. A nemzeti koordinátor
  - a) kidolgozza a nemzeti stratégia végrehajtását szolgáló részletes cselekvési tervet,
  - b) ellátja a 4. pont szerinti koordinációs mechanizmussal kapcsolatos igazgatási feladatokat;
  - c) kapcsolatot tart a témában érintett hazai és nemzetközi szereplőkkel.
8. E határozat a közzétételét követő tizenötödik napon lép hatályba.

## Nemzeti stratégia az emberkereskedelem ellen 2008-2012

### I. Bevezetés

#### 1. Előzmények

A nemzeti stratégia megalkotását több jogalkotási lépés, valamint kormányzati intézkedés előzte meg.

Az emberkereskedelem önálló törvényi tényállása 1999-től hatályos a magyar büntetőjogban, jelentős módosítására 2001-ben került sor tekintettel arra, hogy az ENSZ határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni egyezményének ún. Palermói Jegyzőkönyve ezt szükségessé tette.

A korábbi Belügyminisztérium, a Rendőrség, a korábbi Határőrség, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) részére 2005 júniusában Intézkedési Terv készült az emberkereskedelem elleni fellépés feladatairól. Az ORFK és az egyes megyei rendőr-főkapitányságok elkészítették a kapcsolódó belső szabályozásukat. Az ORFK utasításának hatályosítására sor került, az Országos Rendőrfőkapitánynak a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 46/2007. (OT 30.) ORFK utasítása 2007. december 20-án megjelent.

2004 második fele óta működik a Külügyminisztérium kezdeményezésére létrehozott Magyar-Amerikai Emberkereskedelem elleni Munkacsoport, melynek célja az emberkereskedelem elleni kormányzati intézkedések hatékonyságának fokozása.

Mindezekon túl elmondható, hogy elsősorban a volt Belügyminisztérium, illetve a Szociális és Munkaügyi Minisztérium éltek különböző kezdeményezésekkel, kampányokkal, továbbképzésekkel.

#### 2. Mandátum

A fent kifejtetteken túl hazánk a jelenséggel szembeni összehangolt, szabályozott, mérhető fellépéssel, rendszeres monitorozással, értékeléssel mindeztidáig nem rendelkezik annak ellenére, hogy arra a nemzetközi és Európai Unió elvárások is fennállnak.

E körben megemlítendő az Európa Tanács emberkereskedelem elleni Egyezménye (melyet hazánk 2007. október 10-én aláírt), amely felhívja a részes államokat az emberkereskedelemmel kapcsolatos kormányzati intézkedések és szakpolitikák összehangolása céljából koordinációs testületek létrehozására.

Külön kiemelendő a Brüsszeli Nyilatkozat, mely szintén szorgalmazza koordinatív struktúrák kialakítását nemzeti szinten is.

A Hágai Program külön megfogalmazza az emberkereskedelem megakadályozását és visszaszorítását, mint a szabadság, biztonság és jog érvényesülése erősítése terén elérendő célok egyikét.

A fentiekon túl megemlítendő, hogy az Amerikai Egyesült Államok Emberkereskedelem Elleni Hivatala (ún. TIP Office) 2007. június 12-én hozta nyilvánosságra az emberkereskedelemmel

kapcsolatos legutóbbi jelentését.<sup>1</sup> A 2006. április - 2007. március közötti időszakot vizsgáló jelentésben Magyarország – most először – az első csoportba került, tekintettel arra, hogy folyamatos erőfeszítéseket tesz az emberkereskedelem megelőzéséért, az elkövetők megbüntetéséért és az áldozatok segítéséért. A jelentés ugyanakkor a kedvező megítélés fennmaradásához szükséges elvárásként fogalmazta meg – egyebek mellett – a nemzeti stratégia elkészítését, abban koordinációs mechanizmus kialakítását, és a koordinációs testület élén álló elnök (a nemzetközi terminológiában elfogadott kifejezéssel: nemzeti koordinátor) kijelölését is.

### 3. Alapelvek

Az emberkereskedelem elleni nemzeti stratégia az alapja az emberkereskedelem elleni fellépésnek, meghatározza annak legfőbb elveit, a megelőzésben, bűnüldözésben és az áldozatsegítésben érintettek és résztvevők körét.

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.

### 4. A stratégia megalkotásának résztvevői

Ahhoz, hogy az emberkereskedelem problémájára komplex választ adhassunk, a stratégia megalkotásába szükséges valamennyi érdekelt szereplőt bevonni a kormányzat, az igazságszolgáltatás valamint a nem-kormányzati szektor területéről egyaránt. A stratégiaalkotási folyamatban részt vesznek, illetve vettek:

- az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium érintett szakfőosztályai,
- az Országos Rendőr-főkapitányság,
- a Nemzeti Nyomozó Iroda,
- a korábbi Határőrség Országos Parancsnoksága,
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,
- Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat,
- Rendőrtiszti Főiskola,
- Országos Kriminológiai Intézet,
- Országos Igazságszolgáltatási Tanács,
- Legfőbb Ügyészség,
- Szociális és Munkaügyi Minisztérium,
- Külügyminisztérium,
- az érintett társadalmi szervezetek,

A Nemzeti Stratégiát véleményezte:

- IOM Nemzetközi Migrációs Szervezet.

Az emberkereskedelem problémája komplex kezelést igényel, amelynek nemzetközi együttműködésen és nemzeti cselekvési terven kell alapulnia, továbbá ki kell terjednie a megelőzés, a bűnüldözés és az áldozatsegítés kérdéseire egyaránt. E feladatok megvalósítása során nélkülözhetetlen a szoros együttműködés az érintett kormányzati szervek, valamint a társadalmi és nemzetközi szervezetek között. Így szükséges, hogy a problémakezelést megalapozó dokumentumot a kormány „nemzeti stratégiaként” fogadja el, ezzel is kiemelve a téma jelentőségét és megteremtve a lehető legszélesebb konszenzust.

---

<sup>1</sup> <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82806.htm>

## 5. Fogalom-meghatározás, a stratégia területének lehatárolása

Az emberkereskedelem jelensége elleni fellépéshez szükséges megadni annak definícióját.

Az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének (Palermói Egyezmény) az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve (Palermói Jegyzőkönyv) értelmében 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, kényszermunkát vagy szolgáltatásokat, rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot, mások leigázását vagy emberi test szerveinek tiltott felhasználását.”*

Megemlítendő, hogy a tudományos közvélemény erőteljesen kritizálja az emberkereskedelemnek a Palermo Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2006. évi CII. törvényben található magyar nyelvű definícióját, tekintettel arra, hogy az az eredeti angol szöveghez képest kétértelmű, illetve félreérthető elemeket tartalmaz (például: „rablás” a „személy erőszakos megszőktetése/elrablása” helyett, „védekezésre képtelen állapot” a „kiszolgáltatott helyzet” helyett, „szervek tiltott felhasználása” „szervek eltávolítása” helyett, stb).

A Palermo Jegyzőkönyvben megfogalmazottal azonos definíciót alkalmaz az Európa Tanács emberkereskedelem elleni egyezménye (Varsói Egyezmény). Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy a Varsói Egyezmény külön definiálja az áldozat fogalmát, ezzel is hangsúlyozva az Egyezmény áldozatközpontúságát.

Kiemelendő, hogy a Palermói Jegyzőkönyv és a Varsói Egyezmény értelmében a gyermekek<sup>2</sup> esetében nem lehet beleegyezésről beszélni, még akkor sem, ha a gyermekkel szemben semmilyen, az emberkereskedelem céljait szolgáló cselekményt sem alkalmaztak. Továbbá a gyermek törvényes képviselője sem egyezhet bele jogszerűen semmilyen, kizsákmányoló jellegű cselekménybe a gyermekkel szemben.

A fenti nemzetközi egyezmények mellett itt érdemes megemlíteni a Btk. emberkereskedelem tényállását (175/B §) is, melynek a jogalkalmazói gyakorlat szempontjából a legnagyobb hatása van.

Jelen stratégia „emberkereskedelem” alatt a nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott definíciót érti, melynek három központi eleme van:

- *cselekmény*: személy(ek) toborzása, szállítása, (át)adása, (át)vétele, elrejtése;
- *eszköz*: fenyegetés, erőszak vagy a kényszer más formáinak alkalmazása, egy személy elrablása, csalás, megtévesztés, hatalommal vagy kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés, vagy fizetség, vagy előnyök adása vagy elfogadása egy más fölött hatalommal bíró személynek;
- *cél*: kizsákmányolás, amelynek magában kell foglalnia legalább mások prostituációjának kihasználását, vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, kényszermunkát vagy kikényszerített szolgálatot, rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot, szolgálatot, vagy emberi test szerveinek eltávolítását.

---

<sup>2</sup> Palermo Jegyzőkönyv 3. cikk d) és Varsói Egyezmény 4. cikk d): gyermeknek minősül bármely, 18. életévét be nem töltött személy.

Az emberkereskedelem határokon átnyúló formájában a illegális migráció egyik megjelenési formája, csakúgy, mint az embercsempészség. A Palermói Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészése elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve<sup>3</sup> értelmében migránsok csempésze:

*„valamely személynek – közvetett vagy közvetlen módon pénzügyi ellenszolgáltatás vagy egyéb vagyoni haszonszerzés végett – valamely olyan Részes Államba való illegális belépéséhez nyújtott segítség, amely államnak a személy nem állampolgára, vagy ott állandó tartózkodási jogosultsággal nem rendelkezik”.*

Habár a két jelenség megjelenési formájában hasonlóságokat mutathat, tartalmilag olyan lényeges eltérések fedezhetők fel bennük, amelyek szükségessé teszik a két fogalom elkülönítését.

Az emberkereskedelmet az embercsempésztől az alábbi három fő elem különbözteti meg:

- *beleegyezés*: a határokon átcsempészett migránsok beleegyeztek a csempészségbe, míg az emberkereskedelem áldozatai vagy egyáltalán nem adták beleegyezésüket, vagy a beleegyezés az emberkereskedők megtévesztő cselekményének eredménye volt;
- *kizsákmányolás*: míg az embercsempészség cselekménye befejeződik a határ átlépésével, addig az emberkereskedelem lényegi eleme az áldozat folyamatos kizsákmányolása haszonszerzés céljából;
- *határokon átnyúló elem*: míg az embercsempészség lényegét a határ átlépése adja, addig az emberkereskedelem megvalósulhat anélkül, hogy az áldozatot másik országba, vagy az országon belül más helyre szállítanák.

Látható tehát, 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 tiszteltben 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.

## II. Helyzetelemzés

### 1. Adatok az emberkereskedelemről

Az USA 2006. évi adatai szerint<sup>4</sup> világszerte évente mintegy 800.000 fő, elsősorban nők és gyermekek esnek az emberkereskedelem áldozatául. Hangsúlyozandó, hogy ez a szám nem foglalja magában az országon belüli emberkereskedelem áldozatait, mely óvatos becslések szerint is milliós nagyságrendű.

Az Európa Tanács forrásai szerint európai viszonylatban a női áldozatok 78%-a Kelet-Európából származik.

Magyarország<sup>5</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

<sup>3</sup> Kihirdette: 2006. évi CIII tv.

<sup>4</sup> US State Department 2007 TIP Report; <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82799.htm>

<sup>5</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)

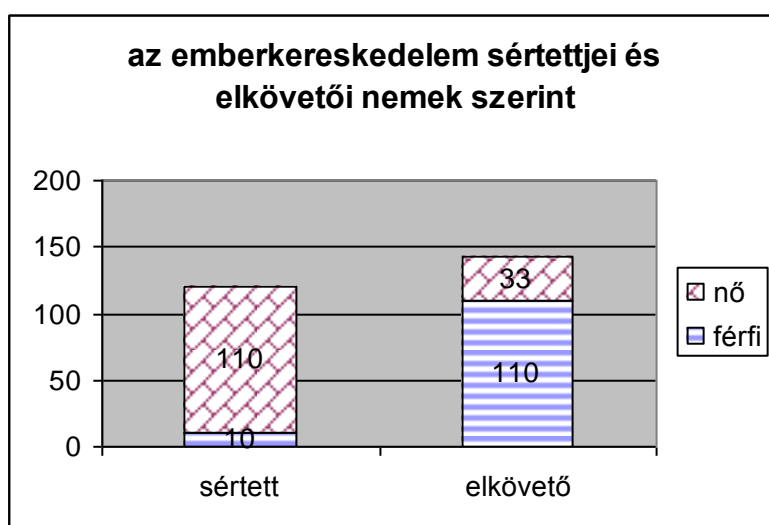
célzó emberkereskedelem vonatkozásában. Ezekon túlmenően pedig célország Ukrajna, Moldávia, Románia és Oroszország viszonylatában.

A rendelkezésre álló hazai statisztikák szerint hazánkban 2000. és 2005. között összesen 153<sup>6</sup> eset vált ismertté emberkereskedelem bűntettek közül.

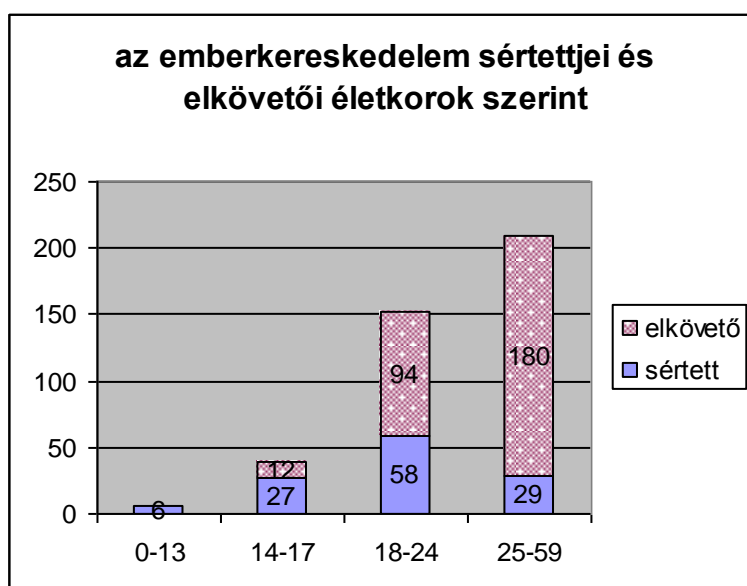
A sértettek nemét tekintve megállapítható, hogy jelentős többségük (72%) nő, 7%-uk férfi, a fennmaradó hányadnál pedig adathiány áll fenn a sértett nemére vonatkozóan, illetve a sértett ismeretlen.

A sértetti oldalt tovább vizsgálva kiderül, hogy 38%-uk fiatal felnőtt (18 és 24 év közötti), 18%-uk pedig 18 évesnél fiatalabb. A sértett nők 52%-a volt fiatal felnőtt, 25%-a pedig 18 évesnél fiatalabb. A sértett férfiak 40%-a felnőtt korú, 50%-a pedig 1 éves vagy annál fiatalabb gyermek.

Az elkövetői oldalon éppen fordított a helyzet. Az ismertté vált elkövetők 63%-a felnőtt korú, 33%-a fiatal felnőtt és csupán 4%-a 18 évesnél fiatalabb. Az elkövetők nemével kapcsolatban megállapítható, hogy 77%-ban férfi e bűncselekmények elkövetője.



ERÜBS 2007. december



ERÜBS 2007. december

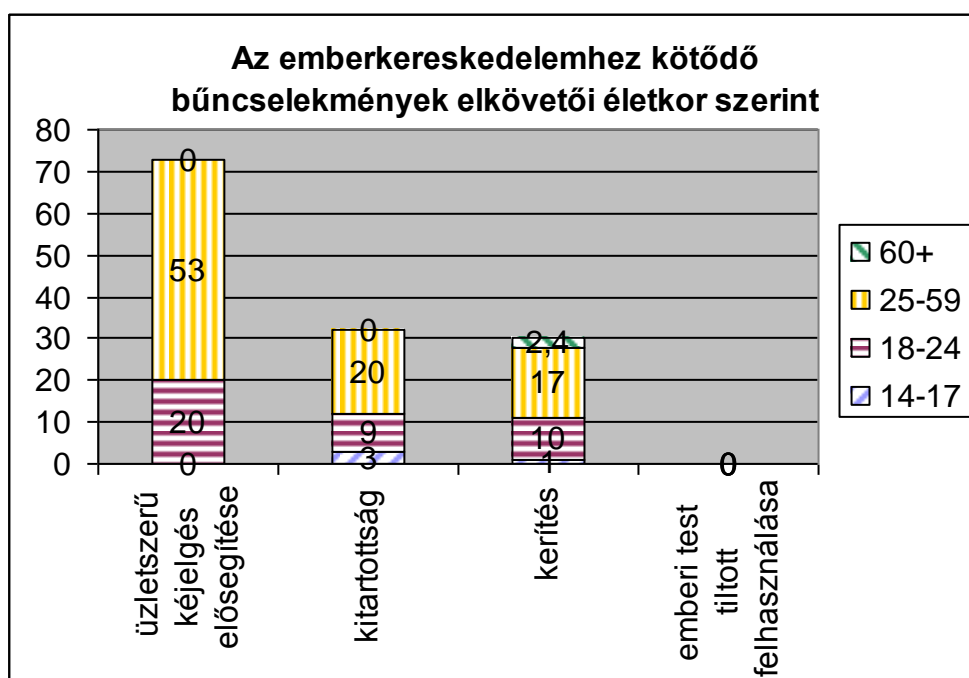
<sup>6</sup> ERÜBS, 2007. december

Az elkövető és a sértett közötti viszonyt vizsgálva látható, hogy az elkövetők az esetek többségében (54%) a sértett számára ismeretlen személyek, vagy a sértettek alkalmi ismerősei voltak (17%).

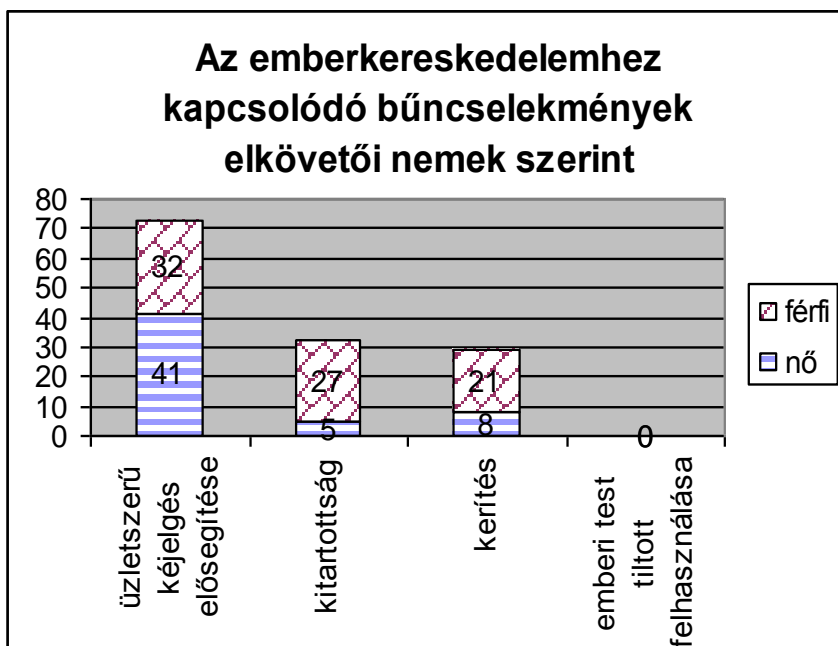
A fenti adatok vizsgálatánál hangsúlyozandó, hogy jelenleg lényegében csak rendőrségi statisztikák, valamint az ERÜBS adatai állnak rendelkezésünkre, így azokról az esetekről, melyek nem kerültek a bűnüldöző szervek látókörébe, gyakorlatilag nem rendelkezünk számszerű adatokkal. Szintén hiányzik a látenciakutatás, valamint az áldozatokkal kapcsolatos részletes adatgyűjtés, továbbá hiányoznak a különösen veszélyeztetett helyzetben lévő csoportokkal kapcsolatos vizsgálatok is. Ebből következően a jelenleginél jóval szélesebb körű adatgyűjtésre- és feldolgozásra van szükség az emberkereskedelem jelensége minél alaposabb kvantitatív és kvalitatív vizsgálata érdekében.

A fentieken túl nem hagyhatjuk figyelmen kívül a –prostitúciós célú – emberkereskedelemhez kötődő bűncselekményekre (kiktartottság, kerítés, üzletszerű kéjelgés elősegítése, emberi test tiltott felhasználása) vonatkozó számadatokat sem, ha a jelenségről teljesebb adatokat kívánunk kapni.

2000. és 2005. között 315 üzletszerű kéjelgés elősegítése, 362 kiktartottság, 521 kerítés és 1 emberi test tiltott felhasználása eset vált ismertté.



ERÜBS 2007. december



ERÜBS 2007. december

A kapcsolódó bűncselekmények elkövetői oldalát vizsgálva megállapítható, hogy azt – hasonlóan az emberkereskedelemhez – nagyrészt a 25-59 év közötti férfiak teszik ki. A sértetti oldal vizsgálatát akadályozza, hogy – a kerítést leszámítva – jelenleg nincs a sértettekre vonatkozó adatgyűjtés az emberkereskedelemhez kapcsolódó bűncselekmények körében. Megállapítható tehát, hogy a kapcsolódó bűncselekmények körében is szükséges a vizsgálatok, kutatások szélesítése.

Összefoglalva: bővíteni kell a problémakörbe tartozó adatgyűjtést, de az a rendelkezésre álló statisztikai adatokból is megállapítható, hogy az emberkereskedelem áldozatai jórészt 18 év alattiak, illetve fiatal felnőttek, elsősorban nők. Ebből következően a stratégia kidolgozása, és megvalósítása során különös figyelemmel kell lenni e veszélyeztetett kör szükségleteire, törekedni kell arra, hogy az intézkedések e szükségletek, igények kielégítését célozzák.

## 2. Jogi háttér

Az emberkereskedelem tilalmáról, megelőzéséről, üldözéséről valamint az áldozatok védelméről és segítéséről számtalan nemzetközi jogi és Európai Uniósi norma – melyeknek jó része átültetésre került a magyar jogba – rendelkezik.

Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948.) 4. és 5. cikkek;
- az ENSZ Egyezménye a nőkkel szembeni diszkrimináció valamennyi formájának felszámolásáról (1979). 5. és 6. cikkek, valamint a kihirdetéséről szóló 1982. évi 10. tvr.;
- az ENSZ Egyezménye a Gyermekek Jogairól (1989), valamint a kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény;
- az ENSZ Nemzetközi Szervezett Bűnözés Elleni Egyezménye (a továbbiakban: Palermói Egyezmény), valamint a kihirdetéséről szóló 2006. évi CI. törvény;
- az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 1. cikke (Kötelezettségek az emberi jogok tiszteletben tartására), 3. cikke (Kínzás tilalma), 4. cikke (Rabszolgaság és kényszermunka tilalma);
- az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 7. és 8. cikke;



- a Palermói Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelmének megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve, (a továbbiakban: Palermói Jegyzőkönyv), valamint a kihirdetéséről szóló 2006. évi CII. törvény;
- az Európa Tanács egyezménye az emberkereskedelem ellen (2005. május 3.), melynek aláírására Magyarország részéről 2007. október 10-én került sor;
- a Tanács 2002/629/IB kerethatározata (2002. július 19.) az emberkereskedelem elleni küzdelemről;
- a Tanács 2004/68/IB kerethatározata (2003. december 22.) a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről;
- a Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről;
- Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (2004. november);
- Az Európai Unió terve az emberkereskedelem elleni küzdelemre és annak megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról (2005. december)
- a Tanács 1999. október 15-16-án, Tampereben elfogadott következtetései;
- Brüsszeli Nyilatkozat az Emberkereskedelem Megelőzéséről és Visszaszorításáról (2002.);
- az Európai Bizottság mellett működő Emberkereskedelem Elleni Szakértői Csoport jelentése (2004. december 22.).

Az emberkereskedelem önálló tényállását a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Btk.) módosító 1998. évi LXXXVII. törvény 43. §-a iktatta be. A szabályozás 1999. március 1-jétől hatályos.

Az emberkereskedelem büntető törvényi tényállásának legutóbbi módosítására a 2001. évi CXXI. törvénnyel került sor. A módosítást a Palermói Jegyzőkönyvben meghatározott követelmények tették szükségessé, ugyanis ezen nemzetközi dokumentum olyan elkövetési magatartások büntethetőségét is megkívánta, amelyek addig nem voltak azok. Így a törvény bővítette a lehetséges elkövetési magatartásokat és módokat.

A jogi szabályozásba emellett beépültek a jogharmonizációs kötelezettség következtében az európai uniós normák, így többek között a Tanács 2002/629/IB kerethatározata (2002. július 19.) az emberkereskedelem elleni küzdelemről, amely 2004. augusztus 1-jén lépett hatályba.

Az elkövetői hálózat felderítéséhez elengedhetetlen és az elkövetők megbüntetéséhez, hogy maguk a sértettek is segítsék vallomásukkal a büntető igazságszolgáltatást. A büntetőeljárásban résztvevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény lehetővé teszi az emberkereskedelem áldozatairól való gondoskodást is. A védelem – mely külföldi állampolgárok számára is elérhető – súlyos bűncselekményekkel összefüggésben biztosítható, így jelentős a szerepe az emberkereskedelem elleni fellépésben is. A Tanúvédelmi Program keretében lehetőség nyílik arra, hogy az ilyen személyeket védett helyre költöztessék, új névvel, személyazonossággal lássák el, illetve nemzetközi együttműködés keretében más államban biztosítsák a védelmüket. Az állam a program védelmét élvező személyek társadalmi beilleszkedését és megélhetését is segíti mindaddig, amíg önmagukról önhibájukon kívül nem képesek gondoskodni.

A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény, mely 2001. december 24-én lépett hatályba, lehetőséget biztosít az emberkereskedelem elkövetését szándékosan segítő vagy lehetővé tevő jogi személy büntetőjogi felelősségre vonására, az uniós követelményeknek megfelelően.

A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvényt (a továbbiakban: Ást.), 2006. január 1-jén lépett hatályba. Az Ást. az Európai Unió Tanácsa által 2004. április 29-én elfogadott, a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló 2004/80/EK irányelv végrehajtását célozza. Kiemelendő, hogy az Ást. 1§. (1) bekezdésének e) pontja értelmében az emberkereskedelem áldozata is jogosultja lehet az áldozatsegítő támogatásoknak. Megemlítendő még az Ást 9/A§-a, valamint a 43. § (3) bekezdése is, mely 2007. július 1-jén lépett hatályba és célja a Tanács 2004/81/EK irányelve a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről 5. és 6. szakaszának végrehajtása.

Eszerint:

*„9/A. § Amennyiben az áldozatsegítő hatóság megállapítja, hogy a hozzá forduló harmadik országbeli állampolgár emberkereskedelem áldozata, – a 9. § (1) bekezdésében foglaltakon túl – tájékoztatja arról is, hogy*

*a) egy hónap gondolkodási idő áll rendelkezésére annak eldöntésére, hogy a bűncselekmény felderítésében a hatóságokkal együttműködik-e;*

*b) a gondolkodási idő tartamára ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolásra, a hatóságokkal való együttműködés időtartamára pedig tartózkodási engedélyre jogosult.”*

*„43.§ (3) Az áldozatsegítő hatóság a 9/A. § szerinti tájékoztatás megtörténtét követően – a büntetőeljárás adott szakaszában eljáró nyomozó hatóság, ügyész vagy bíróság egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul kezdeményezi az idegenrendészeti hatóságnál a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással történő ellátását.”*

A törvény értelmében az állam az áldozatok számára az alábbi segítséget nyújtja:

- teljes körű tájékoztatás,
- érdekvédelem elősegítése,
- szakjogászai segítségnyújtás,
- azonnali pénzügyi segély,
- kárenyhítés.

A 2007. július 1-jén hatályba lépett, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 29.§ (1) bekezdésének e) pontja értelmében 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.

A Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I.16.) IRM rendelet értelmében a Btk. 175/B.§-a alá tartozó vétségi és büntetési alakzatok mindegyike a megyei (budapesti) rendőr-főkapitányságok felderítő és nyomozó szerveinek hatáskörébe tartozik, kivéve, ha e bűncselekménynek nemzetközi vonatkozása van. Ez utóbbi esetben ugyanis a nyomozást és felderítést a Nemzeti Nyomozó Iroda (NNI) Emberkereskedelem Elleni Osztálya végzi. Az NNI nyomozó szerveinek hatáskörébe tartozik azoknak a bűncselekményeknek a nyomozása is, amelyeket az országos rendőrfőkapitány, illetőleg illetőleg a bűnügyi főigazgató ide utal.

A fentiekben túl a rendőrség közvetlenül folytat információcserét az Interpolon, az Europolon és a SECI-n (Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés) belül számos külföldi állam rendőri szerveivel.

### 3. Eddig elért eredmények, folyamatban lévő kezdeményezések

A korábbi Belügyminisztérium, a Rendőrség, a korábbi Határőrség, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) részére 2005 júniusában Intézkedési Terv készült az emberkereskedelem elleni fellépés feladatairól, amelyek kiterjednek a bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, a bűnüldözés hatékonyságának növelésére, az áldozatvédelmi tevékenység erősítésére, valamint a speciális oktatás és képzés megszervezésére. Az ORFK és az egyes megyei rendőr-főkapitányságok elkészítették a kapcsolódó belső szabályozásukat. Így kiadásra került az országos rendőrfőkapitány 4/2006. (I. 23.) ORFK intézkedés a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról. A belső norma újfajta, áldozatközpontú megközelítésben tartalmazza az emberkereskedelem és a prostitúcióra kényszerítés hatékonyabb visszaszorításához szükséges rendőri feladatokat. Az ORFK intézkedést az Országos Rendőrfőkapitánynak a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló, 2007. december 20-án megjelent 46/2007. (OT 30.) számú ORFK utasítása váltotta fel.

A 2006. évi Labdarúgó Világbajnokság biztonságos lebonyolításának elősegítése, többek között a prostitúciós célú turizmus megakadályozása érdekében – a német szervek felkérésére, valamint az Európai Unió Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex Ügynökség) „FIFA 2006” akciójához kapcsolódóan – a Határőrség Országos Parancsnokság Rendészeti Főigazgatója, az ORFK Bűnügyi Főigazgatója és a BÁH Főigazgatója együttes intézkedést adott ki.

A Magyar Rendőrség 2003-ban nemzetközi kötelezettségvállalás alapján részt vett a Dél-kelet Európai Stabilitási Paktum és az ICMPD (International Center for Migration Policy Development – Nemzetközi Központ a Migrációs Politika Fejlesztéséért) által, az emberkereskedelem témakörében összeállított regionális képzési programban, mely a Palermói Jegyzőkönyvben meghatározottak gyakorlati végrehajtására irányult. A program célja volt a végrehajtó állományt az emberkereskedelem bűncselekmény folyamatával, az áldozattá válás okaival, az áldozat-tanú kezelésének kérdéseivel, specifikus nyomozati ajánlásokkal és az adatgyűjtéshez alkalmazott proaktív módszerekkel megismertető oktatási anyag kidolgozása. Az ennek alapján elkészített Módszertani Útmutatót az ORFK valamennyi rendőri szervhez és rendészeti oktatási intézményhez eljuttatta.

A volt BM szakértői részt vettek az Európa Tanáccsal és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (IOM) közös konzorcium által elnyert EU CARDS POLICE projektben a balkáni térség országainak emberkereskedelem elleni felkészítésében.

2006. március és június között került sor a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) és az IOM együttműködésében egy regionális képzéssorozat lebonyolítására oktatási, egészségügyi, gyermekvédelmi szakemberek és rendőrök számára négy régióban.

A Külügyminisztérium a Budapestre akkreditált diplomáciai testület részére megküldött egy tájékoztató anyagot a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület, mint országos áldozatsegítő szervezet tevékenységéről. Az IOM emberkereskedelem kézikönyvét a leginkább érintett konzulátusok részére kiküldték és a konzuli utasítás módosítását kezdeményezték.

Az IOM az AGIS program keretében az áldozatok azonosítására és felismerésére 2005-ben képzést tartott a Határőrség és a Vám-és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága munkatársainak. A bírók és ügyészek képzését célzó másik AGIS programra Hágában került sor. Emellett az emberkereskedelem elleni küzdelemmel foglalkozó minisztériumok és hatóságok, társadalmi szervezetek és a média képviselői számára az IOM 2003-ban szervezett képzést.

A bűnmegelőzés körében előrelépést jelent a korábbi Belügyminisztérium részéről 2004-ben kiírt pályázat, melynek megvalósítása 2005-re koncentrált, és amelynek keretében több határőr igazgatóság is készített kiadványokat, valamint a bűnmegelőzési feladatait ebbe az irányba is kiterjesztette.

A megelőző tevékenység kiemelkedő jelentőségű eseményei voltak az IOM és különböző kormányzati szervek együttműködésének eredményeként létrejött megelőző kampányok. Ezek közé tartozik a nőkereskedelem megelőzését célzó információs kampány (1999-2000), valamint az IOM 2005 májusában, az olasz belügyminisztériumtól kapott pénzügyi támogatás segítségével indított kampánya, amelyben több hazai minisztérium is részt vett. Megemlíthető az emberkereskedelem megelőzését célzó középiskolai oktatási program, mely 2001-ben elnyerte az Oktatási Minisztérium akkreditációját, így mára a Nemzeti Alaptanterv része. Az IOM által kivitelezett program keretei között a Belügyminisztériummal és a Külügyminisztérium együttműködésében került sor egy migrációs információs centrum megnyitására a szabálytalan migráció és az emberkereskedelem megelőzéséért 2003-ban.

Az Ást. hatályba lépését követően minden megyében és a fővárosban az Igazságügyi Hivatal egyik szakmai ágaként Áldozatsegítő Szolgálat kezdte meg működését. A 20 megyei hivatal mellett további 41 helyen kihelyezett ügyfélfogadást tart a Szolgálat.

Az áldozatvédelem terén jelentős előrelépés egy védett ház (shelter) megnyitása 2005 márciusában. A BÁH a menedékhely épületét biztosítja, míg üzemeltetését társadalmi szervezet látja el.

Annak érdekében, hogy hazánkban az emberkereskedelem elleni fellépés összehangoltabbá és hatékonyabbá váljon, 2004 második felében létrejött a magyar-amerikai emberkereskedelem elleni munkacsoport, tagjai az érintett magyarországi kormányzati szervek és társadalmi szervezetek, az Egyesült Államok budapesti nagykövetsége, valamint az IOM budapesti regionális irodája. A munkacsoport tagjai 2005. szeptember 30-án keret-megállapodást írtak alá, melynek célja egy áldozatirányító rendszer kialakítása volt. A segítő rendszer kiterjed a külföldi hatóságok látókörébe kerülő magyar és a Magyarországon felbukkanó külföldi áldozatok megsegítésére egyaránt. A rendszer az áldozatok hazajuttatásában különösen fontos szerepet szán a konzuli segítségnyújtásnak, illetve az Interpolnak, és nagy hangsúlyt fektet az áldozatok megsegítésében közreműködő társadalmi szervezetek munkájára is. Az áldozatirányítás első eleme a szűrés. E feladatot az SZMM az irányítása alatt működő Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálaton (OKIT) keresztül látja el: ha a szűrő beszélgetés alapján valószínűsíthető, hogy a telefonáló az emberkereskedelem áldozata, úgy a központ szakemberei felveszik a kapcsolatot a shelterben dolgozó segítőkkel az áldozat menedékhelyre irányítása érdekében, vagy megadják a shelter elérhetőségét a fenntartó társadalmi szervezet megnevezése nélkül. Annak érdekében, hogy az OKIT munkatársai rendelkezzenek a szűréshez szükséges speciális ismeretekkel, számukra az IOM szakemberei tartottak felkészítő képzést. Összesen 35, 2007-ben idáig 11 áldozat elirányítására került sor<sup>7</sup>.

Az Amerikai Egyesült Államok Emberkereskedelem Elleni Hivatala (ún. TIP Office) az emberkereskedelem áldozatainak védelméről szóló törvény alapján évente jelentést tesz közzé a világ 150 országa vonatkozásában, amelyben részletesen elemzi a nemzetközi jó példákat, az egyes országok által elért eredményeket és fennmaradt hiányosságokat, valamint saját erőfeszítéseit a tárgykörben.

A TIP Office 2007. június 12-én hozta nyilvánosságra az emberkereskedelemmel kapcsolatos legutóbbi jelentését.<sup>8</sup> A 2006. április - 2007. március közötti időszakot vizsgáló jelentésben Magyarország – első alkalommal – az első csoportba került. Ez annyit jelent, hogy a Magyar Köztársaság kormánya megfelel az USA emberkereskedelem elleni törvényében lefektetett minimumkövetelményeknek, mivel folyamatos erőfeszítéseket tesz a megelőzés, a bűnüldözés és az

<sup>7</sup> Forrás: OKIT statisztika, 2007.

<sup>8</sup> <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/>

áldozatvédelem területén. A jelentés ugyanakkor a kedvező megítélés fennmaradásához szükséges elvárásként fogalmazza meg – egyebek mellett – a nemzeti stratégia mielőbbi elkészítését, az áldozatazonosítás hatékonyságának javítását, adatgyűjtési rendszerek kidolgozását is.

Az Európai Bizottság Közleményében meghatározott Nemek Egyenlősége Ütemterv (2006-2010) „A nemi bűncselekmények és az emberkereskedelem felszámolása” prioritásának megvalósítása érdekében, az SZMM által működtetett és finanszírozott munkacsoport keretében az IOM 2007-ben három projektet is sikeresen végrehajtott:

- Négy vidéki helyszínen emberkereskedelem ellenes szakmai továbbképzést: egy-egy napos szemináriumot oktatási és ifjúságvédelmi szakemberek és szociális munkások részére. A szemináriumok anyaga érintette az emberkereskedelemmel kapcsolatos magyar és nemzetközi jogszabályokat, IOM által kivitelezett programok tapasztalatait, az emberkereskedelem globális és hazai mechanizmusait (beszervezési technikák, védekezés lehetőségei) a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek szerepét.
- Emberkereskedelem-ellenes információs kampányt.
- Kétnapos, országos trénerképző konferenciát is (ToT).

A program várhatóan 2008-ban folytatódik, melynek keretében az IOM felkeresi a gyermek- és ifjúságvédelem területén dolgozó szakembereket, szociális munkásokat és a fenti kérdésekről szemináriumokat tart. Különösen veszélyeztetett fiataloknak előadásokat fog tartani az emberkereskedelemtől, a szervezési technikákról, a külföldi munkavállalás veszélyeiről, prevenciós és munkavállalás esetén utazás előtti és alatti tudnivalókról és biztonságnövelő lépésekről. Felkeresi továbbá az SZMM fenntartásában működő gyermekvédelmi intézményeket, valamint az otthont nyújtó ellátást biztosító gyermekotthonokat (ideértve a lakóotthonokat is), mert a védelmet nyújtó családi háttér nélkül élő gyermekek és fiatal felnőttek az áldozattá válás szempontjából különösen veszélyeztetettek.

Hangsúlyozandó még e körben, hogy folyamatban van az ENSZ-nek a Gyermek jogairól szóló Egyezményéhez fűzött, gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és gyermekpornográfiáról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyv ratifikációja. Tekintettel arra, hogy a Jegyzőkönyv meghatározza a gyermek eladása, a gyermekprostitúció és a gyermekpornográfia fogalmát, valamint felhívja a részes államokat a gyermekáldozatokkal szemben elkövetett emberkereskedelem elleni jogi, és igazgatási intézkedések megtételére, így a gyermekkereskedelem megelőzésének és megakadályozásának fontos eszköze.

## SWOT Elemzés

<p style="text-align: center;"><b>Erősségek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- önálló egység az NNI-nél a nemzetközi vonatkozású ügyek nyomozására;</li> <li>- OKIT szűrő tevékenysége;</li> <li>- biztonságos ház megléte az áldozatok számára;</li> <li>- Áldozatsegítő Szolgálatok tevékenysége kiterjed az emberkereskedelem áldozataira is;</li> <li>- nemzetközi és EU-s normák jelentős része átültetésre került;</li> <li>- pályázati programok keretében volt alkalom a szakemberek emberkereskedelemmel és az arra adható válaszokkal kapcsolatos ismereteinek bővítésére, fejlesztésére (pl.: Komárom-Esztergom Megyei Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálatának 3 napos képzése)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Gyengeségek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- önálló egységek hiánya a nem nemzetközi vonatkozású ügyeknél;</li> <li>- - specifikáció hiánya a büntetőeljárás egyéb szakaszaiban;</li> <li>- - az áldozatazonosítás hatékonyságának alacsony foka;</li> <li>- a legtöbb szakterületnek nincsenek naprakész információi a meglévő lehetőségekről;</li> <li>- hiányzik a Varsói Egyezmény ratifikációja;</li> <li>- kevés lehetőség van a jogalkalmazói gyakorlatból adódó tapasztalatok visszacsatolására;</li> <li>- lényeges szakterületeket (pl munkaügy) nem, vagy csak alacsony szinten (egészségügy, oktatás) ért el a képzés;</li> <li>- -a képzési programok szigetszerűek, illetve egymást átfedők, rendkívül alacsony az intézményközi jelleg;</li> <li>- nincs utánkövetés, nem állapítható meg, hogy a kiképzett szakemberek hogyan hasznosítják a megszerzett ismereteket;</li> <li>- önálló kormányzati kezdeményezések alacsony volumene</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Lehetőségek</b></p> <p>EU témával kapcsolatos aktivitásának fokozódása új pályázati forrásokat teremt és ösztönözheti a tagállamok szakmai együttműködését</p>	<p style="text-align: center;"><b>Veszélyek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Egymástól elszigetelt adatbázisok léteznek, az ezek közötti kapcsolódások megteremtése költséges lehet;</li> <li>- Fokozódó nyomás a nyugat-balkáni országokból: egyre több áldozat</li> </ul>

## Következtetések

Fontos a meglévő szerkezeti elemek erősítése, és a hiányzó elemek beépítése. Célszerű fokozottabb figyelmet fordítani a nemzetközi vonatkozásokkal nem rendelkező emberkereskedelem ügyekre, hosszabb távon törekedni kell arra, hogy ezekben az ügyekben a speciális ismeretek birtokában lévő személyek járjanak el. Törekedni kell arra, hogy kialakuljon a büntetőeljárás valamennyi szakaszában a specifikáció. Ennek érdekében gyűjteni kell a nemzetközi példákat, meg kell szervezni a tapasztalatcsere fórumait. Szükséges feltárni az azonosított áldozatok alacsony számának okait, az okok ismeretében pedig adekvát intézkedéseket kezdeményezni, ezek közé tartozik a naprakész információk hatékonyabb terítése is.

A létrehozandó koordinációs mechanizmus lehetőséget biztosít a jogszabályi környezet naprakészen tartásához is, egyebek mellett a nemzetközi elvárások, valamint a jogalkalmazási gyakorlatból adódó tapasztalatok becsatornázásával.

A képzések összehangolása lehetővé teszi, hogy azok az érintett szakemberek lehető legszélesebb körét ériék el, költséghatékony módon. Végeredményben a közös képzések egységes szemléletet alakíthatnak ki, a területen dolgozók számára kapcsolati hálót hoznak létre, lehetővé téve a tapasztalatok gyors megosztását is.

Az EU témával kapcsolatos tevékenységének megindulása uniós szinten olyan összehasonlítható információ-bázist alakít ki, mely a hazai fejlesztéseket is segítheti.

A nyugat-balkáni országok vonatkozásában ki kell emelnünk, hogy lakosságuk jelentős része jelenleg is külföldön dolgozik, így fokozottan veszélyeztetett az emberkereskedelem szempontjából, vagy számolnunk kell azzal, hogy áldozatként hazánkban is megjelennek.

### **III. Stratégiaválasztás**

A helyzetelemzés alapján a stratégia szempontjából többféle jövőkép is felvázolható, melyek között választani szükséges ahhoz, hogy egyértelmű célokat és prioritásokat fogalmazhassunk meg.

#### 1. Az intézkedések széttagoltságának fenntartása – az intézkedések összehangolása

Látható, hogy számos, az emberkereskedelem visszaszorításához szükséges norma megalkotásra került, emellett beszámolhatunk az egyes tárcák kezdeményezéseiről, melyek a jelenség megelőzését illetve kezelését, az áldozatok segítségét célozzák. Elmondható tehát, hogy a jelenség megelőzése és visszaszorítása iránti elkötelezettség megvan. Ebből levonható az a következtetés is, hogy nem szükséges újabb struktúrák kialakítása, hiszen valamennyi kormányzati szereplő a rá vonatkozó jogszabályi felhatalmazás alapján teszi a dolgát, ráadásul önmagában egy tárcaközi bizottság nem elegendő egy olyan komplex probléma kezelésére, mint az emberkereskedelem.

Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok – magas látencia, a segített áldozatok alacsony száma, kevés ismeret és információ a szakemberek és a közvélemény körében – azt mutatják, hogy a meglévő eszközök, illetve kezdeményezések nem eléggé hatékonyak széttagoltságuk miatt. Egy koordinációs mechanizmus éppen ezért nem pusztán egy asztalhoz ülteti az érintett szereplőket, hanem hozzáadott értéket is képvisel: lehetővé teszi a közös gondolkodást a szakembereknek, kapcsolatot teremt a szakterületek, valamint az állami szektor és a társadalmi szervezetek között, fórumot biztosít a monitorozáshoz, értékeléshez, fejlesztéshez, lehetőséget nyújt a gyakorlati tapasztalatok visszacsatolására. Fontos továbbá, hogy a koordinációs testület vezetőjére (a nemzeti koordinátor) ne csak, mint egy tárcaközi bizottság elnökére gondoljunk, hanem mint olyan személyre, aki megtestesíti az emberkereskedelemmel szembeni felelősséget, és kapcsolattartó pontként szolgál a nemzeti és nemzetközi szereplők irányába is.

### 1. A jelenség egyes formáival szembeni küzdelem – valamennyi megjelenési móddal szembeni fellépés

A jelenség definiálása kapcsán látható volt, hogy a cél mindig azonos – a kizsákmányolás – azonban a kizsákmányoló tevékenység számos formát ölthet. Emellett az emberkereskedők tevékenysége lehet határokon átnyúló, vagy országon belüli egyaránt. Ebből levonható az a következtetés, hogy a megjelenési formákat rangsorolni szükséges abból a szempontból, hogy hazánkban melyik tekinthető legjellemzőbbnek, és az intézkedéseket arra összpontosítani. Ellenkező esetben a stratégia által lefedett terület túlságosan szerteágazó lesz, így érdemi eredményt nem tud elérni.

A másik lehetséges következtetés pedig az, hogy azokkal a megjelenési formákkal szembeni fellépés is indokolt, melyek jelenleg – számukat tekintve – kevésbé tűnnek elterjedtnak, főként azért, mert az áldozatok egy-egy csoportjának védelme és segítése nem függhet annak létszámától.

### 2. Beavatkozás egyes szektorokban – átfogó fellépés

Az egyes szektorokban (megelőzés, bűnüldözés – igazságszolgáltatás, áldozatvédelem) történő beavatkozás mellett is hasonló érvek szólnak, mint a jelenség egyes formái elleni fellépés mellett: szükséges felmérni, melyik ágazatban van a legnagyobb lemaradás, és arra a területre kell az erőket összpontosítani.

Ezzel szemben azonban a leküzdendő probléma jellege komplex, mindhárom területre történő beavatkozást indokol, melyet a nemzetközi tapasztalatok is alátámasztanak.

### 3. Eredményközpontúság – értékcentrikus pontúság

Fentebb többször is említést nyert, hogy szükséges a beavatkozások hatékonyságát fokozni, mert alacsony az ismertté vált bűncselekmények száma, kevés a megsegített áldozat, kevés az információ. Ez jelentheti azt, hogy jóval több erőforrásra, nagyobb kampányokra, fokozott média-megjelenésre van szükség.

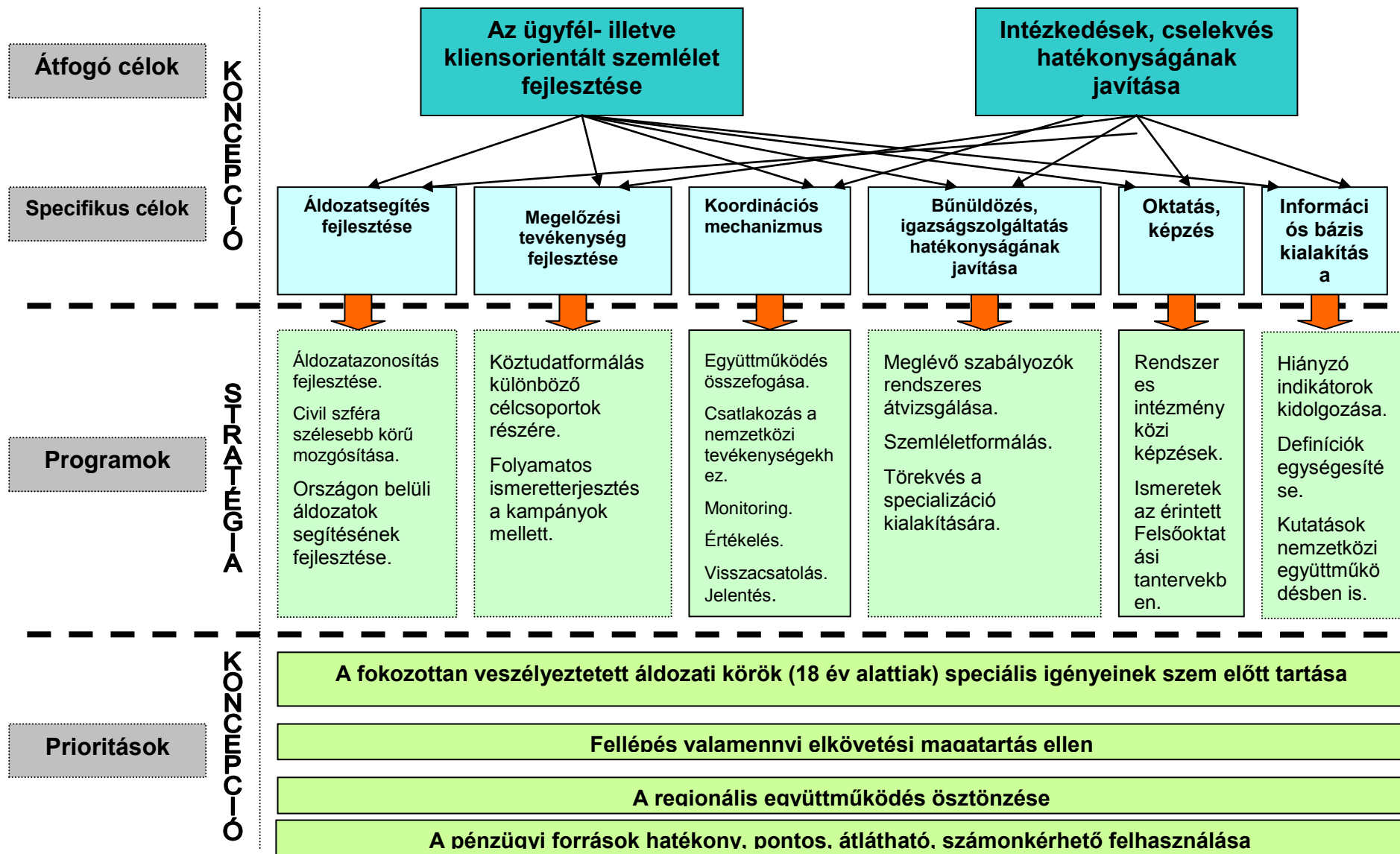
Másrészt viszont jelentheti azt is, hogy a kampányszerű gondolkodást felválthatja a hosszú távú gondolkodás, a látványos intézkedések helyét átveheti a folyamatos, összehangolt, a stratégia alapelveit szem előtt tartó tevékenység.

### A stratégia jövőképe

A fenti választási lehetőségek végiggondolása után könnyen felrajzolható a stratégia jövőképe, mely az alábbiak szerint összegezhető:

- az intézkedések összehangolása, az együttműködésben rejlő hozzáadott érték kiaknázása;
- a jelenség valamennyi megjelenési formájával szembeni fellépés;
- komplex cselekvés a komplex probléma kezelésére;
- hosszútávú, stabil együttműködés.





## IV. A stratégia céljai és prioritásai

### 1. Átfogó célok

Az Emberkereskedelem elleni nemzeti stratégiát az alábbi átfogó célokra érdemes felépíteni:

- az ügyfél-illetve kliensorientált szemlélet fejlesztése;
- intézkedések, cselekvés hatékonyságának javítása.
- Együttműködés erősítése a különböző érintett szervek között

E két átfogó célból a stratégia valamennyi specifikus célja, programja és prioritása levezethető, továbbá alkalmasak arra, hogy a stratégia teljes megvalósítási idején végigvonuljanak.

### 2. Specifikus célok

Az átfogó célok személyi és szervezeti jellegű fejlesztéseket, újításokat feltételeznek, melyek alapján a következő specifikus célok fogalmazhatók meg:

#### *2.1. Az áldozatsegítés fejlesztése*

Az emberkereskedelem elleni stratégia szerves része az áldozatok segítése és védelme, tekintettel arra, hogy az áldozatot az elszenvedett fizikai sérülés, alapvető jogainak sérelme, súlyos mentális és pszichés szenvedései miatt jogi segítség és kompenzáció illeti meg.

Fejleszteni kell az áldozatazonosítást, különös figyelmet fordítva a speciális áldozati körökre, elsődlegesen a gyermekáldozatokra. A felépülési szakasz során az áldozat részére a biztonságos elhelyezés mellett komplex (jogi, szociális, pszichológiai) segítséget kell nyújtani. Az áldozatsegítés fejlesztése során törekedni kell a civil szféra, azon belül a társadalmi szervezetek minél szélesebb körű mozgósítására.

Valamennyi esetben, amikor az elkövetett emberkereskedelem cselekmény gyermekáldozatot érint, a büntetőeljárás során, és azon kívül is szükséges felismerni és kielégíteni e különleges áldozati kör védelme és segítése során felmerülő igényeket. A gyermekáldozatok segítése során figyelemmel kell lenni az UNICEF gyermekáldozatok védelméről szóló 2006 szeptemberében kiadott iránymutatásaira is.

Azonos színvonalú segítséget kell biztosítani a határokon átnyúló és az országon belüli emberkereskedelem áldozatainak.

A hatóságokkal együttműködő áldozatok vonatkozásában fokozni kell a meglévő védelmi mechanizmusok – köztük a Tanúvédelmi Program – ismertségét és – lehetőség szerint – azok kihasználtságát.

Ki kell dolgozni, illetve tovább kell fejleszteni az áldozatsegítés (elsősorban szociális jellegű) lehetőségeit azoknak az áldozatoknak a vonatkozásában, akik nem kívánnak együttműködni a hatóságokkal.

Áldozatazonosítás:

Az áldozatok azonosítása a segítség és védelem alapfeltétele. Az azonosítást követően az áldozatokat a kijelölt kapcsolattartóhoz kell irányítani, aki intézkedik további sorsukról.

Fontos, hogy azonnal elérhető, működésbe lépő társadalmi szervezetek legyenek bevonva a rendszerbe.

Az azonosítás rendszerébe kell bevonni:

- az első vonalban dolgozó rendőröket, speciális rendőri egységeket,
- ügyészeket,
- bírákat,
- szociális munkásokat,
- kormányzati szerveket,
- a koordinációs testület élén álló elnököt (nemzeti koordinátor),
- önkormányzatokat,
- menekültügyi, idegenrendészeti szerveket,
- társadalmi szervezeteket,
- egyházi szervezeteket,
- Igazságügyi Hivatalok Áldozatsegítő Szolgálatait,
- szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményeket,
- munkaügyi felügyeleket,
- konzulokat,
- egészségügyi szerveket.

## *2.2. A megelőzési tevékenység fejlesztése*

Az emberkereskedelem elleni nemzeti fellépés egyik elsődleges és alapvető feladata a megelőzés. Az ENSZ Palermói Jegyzőkönyve is kiemeli, hogy a megelőzés a kormányzati és civil oldal közös felelőssége. Ezért a prevenciós tevékenységeknek ágazatközi alapú, integrált és koordinált intézkedésekkel kell megközelíteniük a probléma gyökereit.

Köztudatformáló programok szervezése szükséges, melyek célja, hogy felhívják a figyelmet a szegénység, a munkanélküliség, a gazdasági függés, és az áldozattá válás kockázata közötti összefüggésre és segítsék a veszélyeztetett csoportokat az áldozattá válás elkerülésében. A megelőző, figyelemfelhívó programok kidolgozása és kivitelezése során azonos hangsúlyt kell fektetni a jelenség valamennyi formájának megismertetésére. Emellett megoldásokat kell keresni az emberkereskedelem egyik alapvető okaként megjelenő kereslet csökkentésére is.

A programok közreműködői, résztvevői:

- kormányzati szervek,
- Igazságügyi Hivatalok Áldozatsegítő Szolgálatai,
- társadalmi szervezetek,
- iskolák, egyetemek, főiskolák, képző és továbbképző intézetek,
- egyházak, egyházi szervezetek,
- politikusok, politikai pártok.

A megelőzéssel összefüggő feladatok teljesítése során törekedni kell a média, az áldozatok, az egyházak, valamint a szociális partnerek bevonására is.

A köztudatformálásnak, mely a megelőzéshez köthető tevékenység, több területre kell kiterjednie és ennek megfelelően különböző csoportokat kell megcéloznia.

Az általános, az emberkereskedelem jelenségére, okaira, jellegzetességeire és elfogadhatatlanságára való figyelemfelhívásnak a társadalom legszélesebb rétegeihez kell eljutnia.

Az áldozattá válás veszélyének tudatosítása területén elsődlegesen a potenciális áldozatokat, másrészt a velük kapcsolatba kerülő szakembereket kell megcélózni.

A keresletet csökkentő tudatosításnak pedig el kell érnie azok körét, akik potenciális kihasználói lehetnek az emberkereskedelem áldozatainak.

A legfontosabb célcsoportok:

- veszélyeztetett csoportok, így különösen: migránsok, kisebbségi csoportokhoz tartozók, hátrányos helyzetű személyek, munkanélküliek, menekültek, prostituáltak;
- gyerekek, különös tekintettel a gyermekvédelmi gondoskodásban élőkre, illetve az onnan kikerült fiatalokra;
- az esetleges potenciális kizsákmányolók, az emberkereskedelem hasznélvezői, különös figyelmet fordítva a gyermekáldozatokat kizsákmányolókra;
- (potenciális) áldozatokkal kapcsolatba kerülő szakemberek, különösen: rendőrök, bírák, ügyészek, ügyvédek, újságírók, gyámhatósági szakemberek, szociális munkások, orvosok, pedagógusok, pszichológusok, idegenrendészeti és menekültügyi szakemberek, áldozatsegítő szolgálatok munkatársai, munkaügyi felügyelők, és a konzuli szolgálat munkatársai.

A megelőzés megvalósításába bevonható egyéb szereplők:

- politikusok;
- jogalkotók;
- leendő szakemberek;
- szakszervezetek;
- privát szektor;

A köztudatformáló tevékenységeknek természetesen az elérni kívánt célcsoport igényeihez, valamint a kizsákmányolás egyes fajtáinál jelentkező különbségekhez kell igazodniuk. Törekedni kell arra, hogy a tudatosító kampányokon túlmenően az érintett célcsoportok rendszeresen, folyamatosan ismeretekhez juthassanak a témával kapcsolatban (pl. információs anyagok rendszeres terítése az érdekeltek körében, honlap működtetése, stb.).

### *2.3. Koordinációs mechanizmus*

Az EU Bel-és Igazságügyi Tanácsa 2005. december 1-jén és 2-án a Hágai Programban (1.7.1. szakasz) előírtak szerint uniós cselekvési tervet fogadott el az emberkereskedelem elleni küzdelemre és megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról (HL C 311., 2005.12.9.).

Eszerint az emberkereskedelem elleni hatékony fellépés alapja egy olyan koordinációs mechanizmus kialakítása és működtetése, mely alkalmas arra, hogy összefogja a területen érintett kormányzati és nem kormányzati szereplőket, fórumot biztosítson a közös munkához, a tapasztalatcseréhez és fejlesztéshez és mintegy kézzelfoghatóan megjelenítse a többszektóru együttműködést. A munka során a résztvevő felek közösen vállalják a felelősséget az emberkereskedelem ellenes mechanizmus hatékony működéséért. Azok a kormányzati szereplők, társadalmi és nemzetközi szervezetek alkotják, melyek érdekeltek a probléma visszaszorításában. Külön is ki kell emelni az Országgyűléssel, közelebbről annak Emberi Jogi és Kisebbségi Bizottságával való együttműködés fontosságát, a Bizottság rendszeres tájékoztatását, mely a hatékony megvalósítás eszköze lehet. A cselekvési terv egyik legfontosabb feladata a struktúra szereplőinek feltérképezése és bevonása lesz.

Szükséges, hogy a koordinációs mechanizmus élén elnök (a nemzetközi terminológiában elfogadott kifejezéssel: *nemzeti koordinátor*) álljon, aki egyrészt felelős a nemzeti stratégia végrehajtásáért – különös tekintettel a részletes cselekvési terv kidolgozására – és monitorozásáért, másrészt kapcsolattartó pontként működik a témában érintett nemzeti és nemzetközi szereplők irányában.

Az emberkereskedelem elleni fellépést célzó mechanizmusnál is alapvető a megfelelő anyagi források megléte, melyekkel biztosítható a kitűzött célok elérése, a hatékony munka. Hangsúlyozandó, hogy a koordinációs mechanizmus működésbe lépése segíti a szigetszerű, nem fenntartható vagy egymást átfedő programok, intézkedések megelőzését optimalizálva az egyes szereplőknél meglévő források felhasználását és képes lehet az esetlegesen felmerülő többletigények felmérésére, becsatornázására is. Működése pénzügyi alapjainak több lábon kell állnia: az állami források mellé lehetőség szerint egyéb forrásokat (EU-s, pályázati, stb.) is be kell vonni. Az igényeket és az elosztást a testület elnöke (Nemzeti Koordinátor) koordinálja.

A stratégia végrehajtásának ellenőrzése, monitorozása és értékelése az alapja a hatékony, változó igényekhez és körülményekhez igazodó munkának. Folyamatos feladat, áttekinti a bevezetett intézkedések megalapozottságát, jogosságát, eredményességét, sikerességét, a felhasznált költségvetés megalapozottságát.

A folyamat minden fázisának megszervezése, végrehajtása, az ellenőrzés, monitoring és értékelés kivitelezéséhez szükséges indikátorok kidolgozása a résztvevők bevonásával a Nemzeti Koordinátor, valamint a koordinációs mechanizmus feladata.

#### *2.4. A bűnüldözés, és büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának fokozása*

A stratégia fontos eleme a bűnüldözés és igazságszolgáltatás hatékonyságának fokozásához segítség nyújtása a nemzetközi jogi eszközöknek is megfelelően, az emberi jogok figyelembevételével.

Az emberkereskedelem a szervezett bűnözés szempontjából alacsony kockázattal járó és magas haszonnal kecsegtető tevékenység. A bűnüldözésnek és igazságszolgáltatásnak minden rendelkezésre álló erőforrást és kapacitást fel kell használni, hogy érvényt szerezzen az emberkereskedelem tilalmának, emellett megfossza az emberkereskedelmet minden anyagi hasznától, lefoglaljon és elkobozzon minden belőle származó vagyont, melyek később transzparens módon felhasználhatóak lehetnek az áldozatok segítésére, ellátására és kárpótlására. Ezért biztosítani kell a szükséges szervezeti keretet, a specialitást, a megfelelő pénzügyi forrásokat.

E cél elérése végett szükséges a területre vonatkozó, már meglévő szabályozók rendszeres átvizsgálása, szükség esetén korrekciója a jogszabályi környezet folyamatos naprakészen tartása végett.

A nyomozás során a megalapozott gyanú nem kizárólag az áldozat-tanú vallomásán alapszik, hanem felhasználja a lépéselőnyt biztosító bűnüldözési operatív információkon alapuló nyomozási eljárásokat, a titkosszolgálati információk összességét, az emberi és technikai figyelés eredményeit, titkos és nyílt nyomozási technikákat bizonyítékként a tanúvallomással együtt. A pénzügyi nyomozási cselekmények, illetve a pénzmosás nyomozása is szolgáltat bizonyítékot, amennyiben az emberkereskedelem bűncselekménye miatt nyílt büntetőeljárás indult.

A bűnüldöző szerveknek az elkövetők felelősségre vonásának megkönnyítése érdekében fokozottan ki kell használniuk a nemzetközi bűnügyi együttműködésben rejlő lehetőségeket.

Szükséges, hogy büntetőeljárásokat speciális szervezett bűnözés és korrupció-ellenes egységek folytassák le.

Az igazságszolgáltatás eredményességének javításához szükséges továbbá az ügyészek és bírák körében már megkezdett szemléletformálás továbbfolytatása, fokozása.

### *2.5. Oktatás*

Első lépésként el kell érni, hogy mindazok a szakemberek, akik az áldozatokkal, valamint a veszélyeztetett csoportokkal kapcsolatba kerülnek, ismerjék és értsék az emberkereskedelem jelenségét. Távlati célként pedig meg kell fogalmazni, hogy az emberkereskedelemre vonatkozó ismeretek oktatása az érintett szakterületeken bekerüljön a felsőoktatási tantervekbe.

Az oktatások, képzések megszervezése során ügyelni kell arra, hogy egyenlő hangsúlyt kapjanak az egyes szakterületek számára fontos szakmaspecifikus, illetve az intézmény-és ágazatközi képzések.

### *2.6. Információs bázis*

Az emberkereskedelem elleni nemzeti fellépés optimalizálása érdekében alapvető követelmény a releváns adatok és információk gyűjtése, elérhetősége és cseréje a közreműködők számára. Ezért ki kell dolgozni a még hiányzó indikátorokat, vagyis tisztázni és egységesíteni kell a meglévő adatbázisokban használt definíciókat, határozottan megkülönböztetve az emberkereskedelmet, az embercsempészetet és az illegális migrációt. A szexuális kizsákmányolás mellett az emberkereskedelem elkövetési magatartásainak összes, a Palermói Jegyzőkönyvben megfogalmazott változatára vonatkozó, megbízható, egységes adatgyűjtést kell szervezni. Közös iránymutatásokat kell kidolgozni az adatgyűjtéshez, beleértve az összehasonlítható mutatókat, és ezen iránymutatásokat koherens módon kell végrehajtani. Ehhez kapcsolódóan kutatásokat (például látenciakutatást), nemzetközi tapasztalatgyűjtést kell szervezni speciális kutatók vagy kutató intézetek, nemzetközi partnerek bevonásával. Az adatgyűjtés megszervezése és az adatok kezelése során folyamatosan szem előtt kell tartani az adatvédelmi követelményeket is.

## 3. Prioritások

A stratégia prioritásai azok a szempontok, melyeket a célok kitűzése, az azok elérését szolgáló programok kidolgozása és megvalósítása során szem előtt kell tartanunk. Jelen stratégia esetében ezek a következők.

### *3.1. A fokozottan veszélyeztetett áldozati körök (18 év alattiak) speciális igényeinek szem előtt tartása*

Már a helyzetelemzésből is láthatóvá vált, hogy az emberkereskedelem áldozatai jórészt a 18 év alattiak, illetve fiatal felnőttek köréből kerülnek ki. Ezért fel kell mérni azokat az okokat és körülményeket, amelyek áldozattá válásukhoz vezetnek. A megállapításokat a programok kidolgozása során figyelembe kell venni, azokat a kivitelezés során folyamatosan felhasználni, majd a monitoring során értékelni.

### *3.2. Fellépés valamennyi elkövetési magatartással szemben*

Törekedni kell arra, hogy az emberkereskedelem egyes megnyilvánulási formáinál jelentkező magasabb látencia ellenére azonos hangsúlyt kapjon a kizsákmányolás minden módja elleni küzdelem. Ugyanakkor az egyes megjelenési formák specifikumait sem téveszthetjük szem elől a kutatások, intézkedések, illetve az intézkedésbe bevont szereplők kiválasztása során.

### *3.3. A regionális együttműködés ösztönzése*

A regionális együttműködés körében szükséges elősegíteni országon belül az egyes érintett területek összefogását, de emellett fokozni kell a környező országokkal való együttműködést is, nemcsak a konkrét esetek, hanem a szakpolitika szintjén is. Ki kell alakítani a folyamatos kapcsolattartás csatornáit, illetve fokozottabban fel kell használni a meglévő nemzetközi fórumokat.

### *3.4. A pénzügyi források hatékony, pontos, átlátható és számonkérhető felhasználása*

Az emberkereskedelem elleni fellépés területén tevékenykedő tárcák költségvetésükből jelenleg nagyságrendileg 5-10 millió forintot költenek éves szinten.

A cselekvési tervben meghatározandó programok tervezése és kivitelezése során el kell érni a források hatékony, pontos, átlátható és számonkérhető felhasználását.

## **V. A stratégia végrehajtása**

A stratégia végrehajtása a nemzeti koordinátor által vezetett mechanizmus feladata. A nemzeti koordinátor kapcsolatot létesít azokkal a szervekkel és szervezetekkel, melyek jelenleg még nem aktívak az emberkereskedelem elleni küzdelem területén, de bevonásuk szükséges a koordinációs mechanizmusba. A már a jelenséggel kapcsolatban tevékenykedő, illetve újonnan bevont szervekből létrehozott testület munkája során meghatározza a cselekvési terv által felölelt időkeretet, kidolgozza a cselekvési terv tartalmát képező konkrét intézkedéseket és programokat, a felelősök és határidők megjelölésével.

A programok, intézkedések a stratégiában meghatározott beavatkozási területekre terjednek ki, a stratégia céljainak elérésére irányulnak a prioritások szem előtt tartásával.

A nemzeti koordinátor a stratégiában meghatározott célok vonatkozásában elért eredményekről és fennmaradt kihívásokról évente tájékoztatja a Kormányt. Ennek érdekében megkeresi a koordinációs mechanizmus résztvevőit, akik szakterületük vonatkozásában tájékoztatást nyújtanak.

A Kormány részére adott tájékoztatás tükrében kerülhet sor a cselekvési terv módosítására, új irányvonalak meghatározására, és a következő cselekvési terv kidolgozására.

A nemzeti koordinátor a koordinációs mechanizmus erőfeszítéseiről időről-időre tájékoztatja az Országgyűlés Emberi Jogi és Kisebbségi Bizottságát is.