SUHAJDA ATTILA

RÖVID KITEKINTÉS AZ OSZTRÁK KRIMMIGRÁCIÓS ÉS BŰNÜGYI HELYZETRE

1. Bevezető

Napjainkban a migráció az egyik legfontosabb és legérzékenyebb témája a politikai és a társadalmi közbeszédnek. A téma érzékenységét magyarázza, hogy a migráció globális léptékben egy állandó, dinamikus folyamat, melyet nehéz befolyásolni és a jövőre gyakorolt hatásait felmérni. A migrációt számos jogi lépés szabályozza, vegyes sikerrel. A vegyes siker egyik oka, hogy az emberi igényeket és az abból fakadó cselekvést, nem lehet kizárólag jogi eszközökkel szabályozni. Bizonyos jogesetekben a jogalkotó túlszabályozza a migrációs folyamatokat, gyakran a büntetőjogi eszköztár túlzott alkalmazásával. Így a szabályozás félre siklik, mivel a jogalkotó migráció folyamatát, az egyén mozgásának kriminalizálásával és annak büntetésével kívánja kontrollálni. A tanulmányban szeretném bemutatni az ausztriai migráció szabályozást és a migráció bűnügyi hatásait. Ezen keresztül választ kívánok kapni arra a kérdésre, hogy Ausztriában mi motiválta a migráció szabályozásának változásait, és a szabályozás tudott-e érdemben hatni a migrációval kapcsolatos bűnözésre. Ennek bemutatására a 2015-től 2017-ig tartó időszakot választom. A választás oka, hogy a 2015-ben nagymértékben felerősödött (azóta csökkenő félben lévő) irregurális migráció bűnügyi hatásai bemutatásra kerüljenek (terjedelem és emberi korlátok keretei között). A bűnügyi hatásokat az osztrák belügy minisztérium biztonsági jelentéseinek adatainak elemzésével fogom bemutatni.[1]

2. A krimmigráció bemutatása

A krimmigráció egy összetett szó, mely magában hordozza a kriminal szó előtagját és a migráció szavakat. Ebből következik, hogy a terület a kriminológia részterülete, mely a bűnelkövetésből fakadó büntetést és a migrációt kapcsolja össze. Ebből a gondolatsorból látható, hogy a jogalkotónak és a jogalkalmazónak a kulcsszerepe van, hiszen ő dönt az adott terület egységre irányuló migráció szabályozásáról (bevándorlási jog), és a beérkezettek további sorsáról, jogi helyzetéről (tartózkodás, letelepedés, állampolgárság, munkavállalás). Így a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy bizonyos csoportot a területről kirekesszen, szankcionáljon (büntető jog), és ennek érvényt szerezzen. Ennek következtében létrejöhet egy olyan csoport, mely más migrációs célterületet választ vagy újra próbálkozik akár illegális módon.[2] A magyar szakirodalomban kevés publikáció látott napvilágot. A krimmigráció témájával való foglalkozó írások közül Lévay Miklós és Hautzinger Zoltán írásai[3] mutatják be a jelenséget nemzetközi kitekintéssel.

---

[1] Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium-Biztonsági jelentései: 2006 és 2017 között Forrás: https://www.bmi.gv.at/508/start.aspx (Letöltés ideje: 2019.06.04.)

[2] Lévay Miklós: Crimmigration, avagy kriminológiai kutatások a bevándorlás kriminalizálásáról. In: Finszter Géza – Korinek László – Végh Zsuzsanna (szerk.): A tudós ügyész. Tanulmányok Bócz Endre 80. születésnapjára. Tanulmánykötet, Budapest, 2017. 153-168. o.

[3] Hautzinger Zoltán: A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése. AndAnn. Pécs, 2018. 73-78. o.

3. Ausztria migrációs helyzete

Ausztria migrációnak való helyzetét számos tényező alakította a múltban. Ezen tényezők a teljesség igénye nélkül: a második világháború utáni lakosságcserék, a semlegességi státusz, a vasfüggöny szomszédsága, az élő munkaigényes ágazatok (mezőgazdaság, turizmus, szolgáltatás) nemzetgazdasági súlya, az osztrák lakosság egy részének Németországban és Svájcban történő munkavállalása.

Ausztria 1955-ben lett semleges és független állam, ekkor illetve ekkora ratikfikált számos emberjogi nemzetközi szerződést mely hatással volt migrációs politikájára, ezért migrációs célországgá lépett elő. A második világháborút követő német lakosságcserét követő első nagy migrációs roham 1956-ban volt, melynek során először kellett nagyszámú, rövid idő alatt érkező ember tömeget fogadni és elhelyezni. Az osztrák migrációs politika következő állomása 1961-ben volt, amikor megkönnyítették a külföldiek Ausztriai munka vállalását. Ezt követte a munkavállalási célú megállapodás 1964-ben Törökországgal és 1966-ban Jugoszláviával. Az 1968-as prágai események miatt érkező menekülthullám hívta életre, az 1968-as menekültügyi és az 1969-es útlevél törvényt.[4] Az 1973-mas olajválság miatt korlátozó intézkedéseket vezettek be, ennek egyik megnyilvánulása az 1975-ben életre hívott külföldiek foglalkoztatási törvénye.[5] Az intézkedések elérték céljukat, az amúgy is laza jogi keretekkel (3 hónapos tartózkodás) rendelkező vendégmunkás réteg és az állampolgárságért jelentkezők száma jelentős csökkenésnek indult. Ez a folyamat a 80-as évek közepéig tartott. Ekkor lépett a színre az osztrák migrációs politika és a migrációhoz tartozó közhangulat formálója az Osztrák Szabadság Párt (FPÖ) bevándorlás ellenes nyilatkozataival.

A 90-es évek migrációpolitikájára számos folyamat hatott: az EU-csatlakozási folyamat, mely 1995-ben ért véget, a hidegháború végét követő migráció, a délszláv háború elől Ausztriába érkező menekültek. Ebben az évtizedben számos törvénymódosítás született: 1990-ben módosították az idegenrendészeti törvényt, mely új elemként tartalmazta a zöld határ és a csempészet útján érkezettek fogalmait, 1995-ig (EU-tagság) kvótával szabályozták az országban dolgozó külföldiek számát. 1991-ben módosították a menekült törvényt, ami tükrözte azt a tényt, hogy az országba érkezők egy része a korábbinál jobb egzisztencia teremtésének lehetősége miatt adja be menekült kérelmét. Az 1992-es tartózkodási törvény ország specifikusan különbséget tett a külföldről érkezők között állampolgárságuk alapján. 1997 és 1998-ban volt egy törvényhozási hullám: megújították a menekült törvényt és az idegenrendészeti törvényt, a tartózkodás és az idegenügyi törvényt összevonták. Ezekben a törvény módosításokban nagy hangsúlyt fektettek a visszaélések elleni küzdelemre. Az állampolgársághoz jutást egyre hosszabb előzetes tartózkodási időhöz, magasabb német nyelvtudáshoz és integrációs kurzust követő vizsgához kötötték. Nehezítették a család összevonási eljárást, ennek ellenére azok száma 2002-ig folyamatosan emelkedett. Ugyanakkor voltak integrációt is elősegítő intézkedések: 1994-ben létrejött az

[4] Jasmina Malkoc: Die Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik in der Zweiten Republik aus neoinstitutionalistischer Perspektive

[5] Internationale Organisation für Migration: Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich 38-39. o. https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/Organisationsstudie_AT-EMN-NCP_2016.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)

Integrationspaket és könnyítették a munkavállalást. Megjelent szlogen szintjén az „fenntartható, személyre szabott, munkán keresztül történő integráció.[6]

Az Osztrák Szabadság Párt ebben az évtizedben is hangzatos módon nyilvánított véleményt az országba irányuló migrációról. Néhány ezek közül a teljesség igénye nélkül: nulla bevándorlás, legyen az alkotmányban, hogy Ausztria nem bevándorló ország, feketemunka, kriminál turizmus, menekültügyi visszaélések. A 90-es évek legfőbb szemléletbeli változása, hogy az évtized elején Ausztria még a migráció szempontjából tranzit országként definiálta magát, az évtized végére már olyan célországként, melynek tennie kell a területére újonnan érkezők integrációjáért. Ebben az évtizedben is megfigyelhető volt a mai napi jelenlévő tendencia: a legális úton érkező vendégmunkások (mely fontos tényezője a gazdaságnak) ügyében nincsenek szigorú korlátozások míg, aki menekült kérvényt ad be, nehezebb jogi környezet, meghatározott időnkénti jelentkezési kötelezettség, visszaélés esetén erősebb retorziók fenyegetik őket. Közös, hogy mindkét csoport nehéz eljárásra számíthat, ha osztrák állampolgárságért folyamodik. Ez folyamat ment tovább az ezredfordulót követő évtizedben ezekek a folyamatok tovább folytatódtak. 2000 és 2006 között az Osztrák Néppárt (ÖVP) és a Szabadságpárt (FPÖ) adta a kormánykoalíciót. Így a migráció témája még inkább része lett a közbeszédnek. Tovább nehezítették az osztrák állampolgárság megszerzését és a családösszevonást. A menekült törvényt továbbmódosították, ebben a fázisban már benne van, hogy 3 év alatti gyermeket nem lehet kitoloncolni és kiemeli azon menekült kérők csoportját, melyek erőszak áldozatai voltak az országba érkezésük során. 2005-ben jött létre az idegenjogi paktum (Fremdrechtspaket), mely harcot hirdet a törvényeket áthágó országba érkezés ellen és 72 órás döntési keretet biztosít a hatóságnak a menekültek státuszának eldöntéséről, továbbá tárgyal a dokumentum a tartományok és az állam közötti menekültügyi költségmegoldásról.[7]

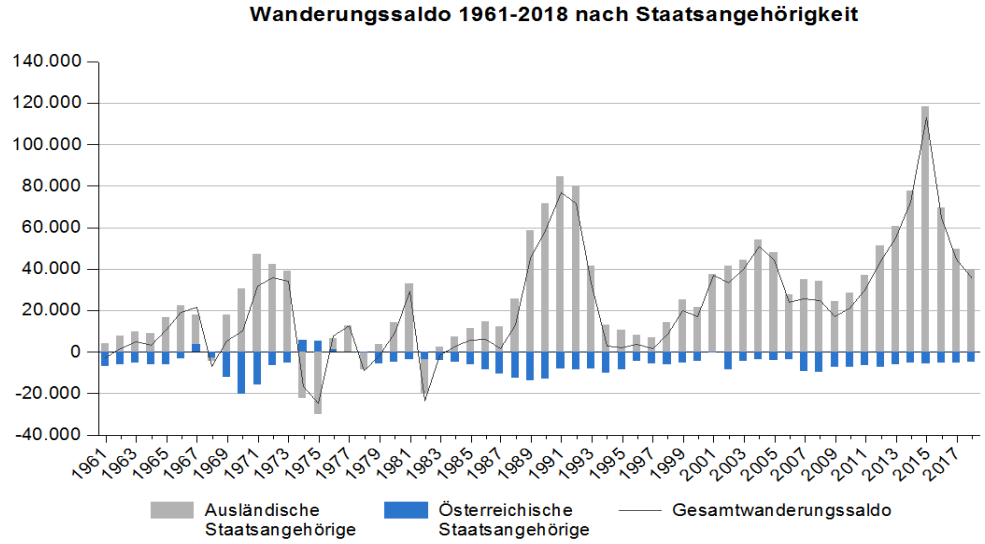
2007-től nehéz koalíciós tárgyalások után, a választást megnyerő Osztrák Szociáldemokrata Párt (SPÖ) és az Osztrák Néppárt (ÖVP) adta a kormányzást. Ennek a formációnak könnyebb dolga volt, mert nem volt része az immigrációt ellenző Osztrák Szabadságpárt. Ez a korszakban, a fő migrációpolitikát alakító tényezők és elgondolások voltak: az integráció elősegítése, az országba érkezők megválogatásának szándéka és az országra több oldalról (főként dél és kelet) nehezedő migrációs nyomás kezelése (1. és 2. ábra). Integrációt elősegítő intézkedések voltak: tartalommal töltötték meg az Integrációsplatformot (2007), teljes gazdasági és szakmai képviselettel létrehozták a Nemzeti Integrációs Akciótervet (2010), létrejött az Idegenügyi és Menekültügyi Hivatal (2014), rövid idegig volt önálló Menekültügyi Bíróság (2007-2014).[8] Az országba érkezők megválogatását megcélzó lépés volt a Piros-Fehér-Piros Kártya, mellyel munkát keresésre adott lehetőséget Ausztriában. Három kategóriát állítottak fel a kártyával rendelkező

[6] Jasmina Malkoc: Die Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik in der Zweiten Republik aus neoinstitutionalistischer Perspektive, Masterarbeit, Johann Kepler Universität, 2018.05. 20-78. o. https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/120/Publikationen_und_Downloads/Downloads/Masterarbeiten/Malkoc_Masterarbeit_oesterreichische_Migrationspolitik.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)

[7] Jasmina Malkoc: Die Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik in der Zweiten Republik aus neoinstitutionalistischer Perspektive, Masterarbeit, Johann Kepler Universität, 2018.05. 20-78. o. https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/120/Publikationen_und_Downloads/Downloads/Masterarbeiten/Malkoc_Masterarbeit_oesterreichische_Migrationspolitik.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)

[8] Internationale Organisation für Migration: Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich 38-39 o. https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/Organisationsstudie_AT-EMN-NCP_2016.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)

álláskeresők között: magasan képzett, szakképzett munkás, kulcságazatban dolgozók. 2011-ben jött létre a menekültügyi, migrációs és integrációs államtitkárság a belügyminisztériumon belül Sebastian Kurz vezetésével, amit külügyminisztersége kezdetekor magával vitt a külügyminisztériumba. Kurz már ekkor hangsúlyozta, hogy ez a három terület külön-külön államtitkárság felállítását kívánná meg. A korábban leírt folyamat tovább zajlott: nehezítették a menekülteljárást, az állampolgársághoz jutást és könnyítették a munkaerő piaci integrációt. 2015-ben alkotmánymódosítás keretében átkerül a menekültügy, a tartományi és a helyi közigazgatási szinttől az államhoz. 2016-ban módosítottak számos törvényt és határvédelmi eljárást. Fontos változáson ment keresztül a menekülttörvény, menekültkérelmekhez felső határt és a migrációs helyzethez minősített időszak lehetőségét kapcsoltak.[9]

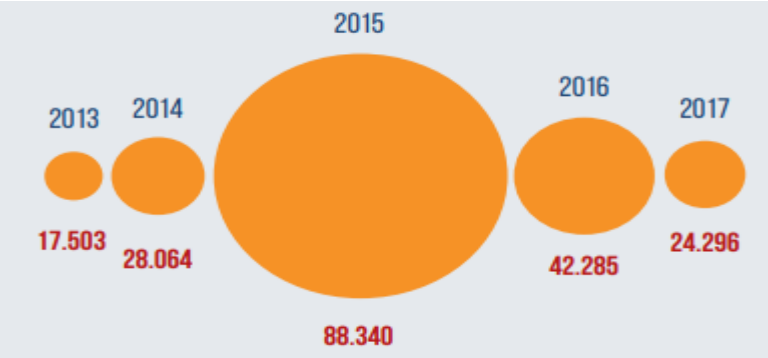


Q: STATISTIK AUSTRIA, 1961-1995: Bevölkerungsfortschreibung; ab 1996: Wanderungsstatistik. Erstellt am 21.05.2019.

1. ábra: Ausztria migrációs egyenlege (fő) 1961 és 2018 között kék-osztrák állampolgárok szürke-külföldi állampolgárok[10]

[9] Jasmina Malkoc: Die Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik in der Zweiten Republik aus neoinstitutionalistischer Perspektive, Masterarbeit, Johann Kepler Universität, 2018.05. 20-78. o. https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/120/Publikationen_und_Downloads/Downloads/Masterarbeiten/Malkoc_Masterarbeit_oesterreichische_Migrationspolitik.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)

[10] Forrás: Osztrák Statisztikai Hivatal https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/wanderungen_mit_dem_ausland_aussenwanderungen/index.html (Letöltés ideje: 2019.06.04.)



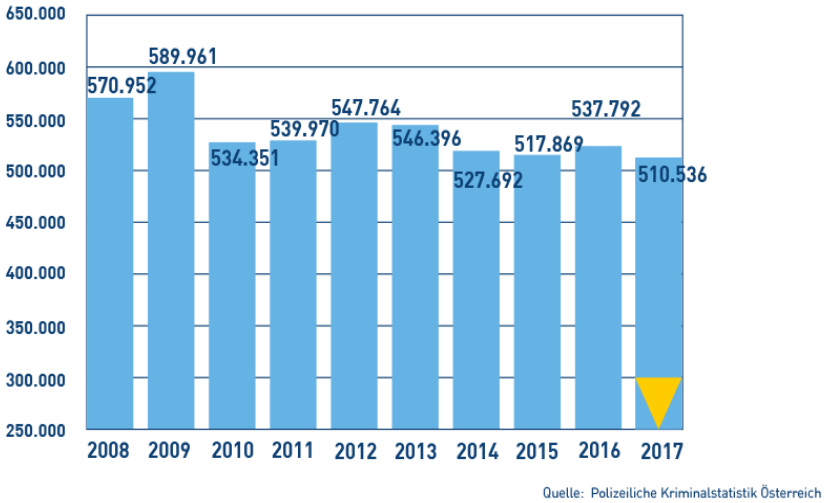
2. ábra: Ausztriába benyújtott menedékkérelmek száma[11]

4. Külföldiek az osztrák bűnözési és börtönstatisztikákban

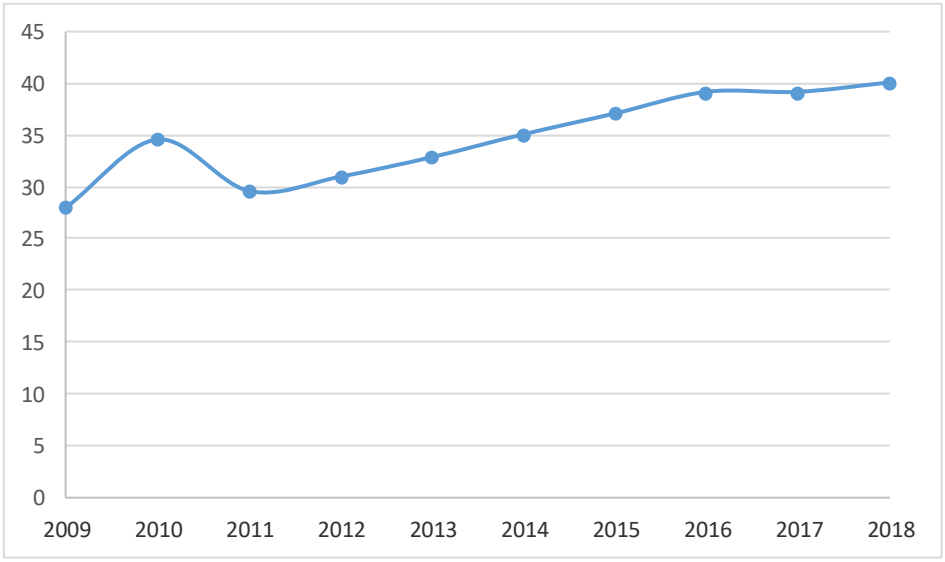
Ausztriában az bűnözések száma csökkenő tendenciát mutat (3. ábra). Sajnos a külföldiek aránya nő, mind a bűnözési, mind börtön statisztikákban (4. és 5. ábra). Ugyanakkor ez a tényállás nem kizárólag a migrációnak köszönhetőek. A TOP10 bűnelkövető külföldi állampolgárok anyaországa szinte egy zárt csoportot jelent. Ebbe a csoportba tartozik: Németország, Szerbia, Románia, Lengyelország, Oroszország, Bosznia, Törökország, Magyarország, Szlovákia. A 2015-ös „migrációs roham" eredménye, hogy a 2015-től állandó résztvevője a TOP10 listának Afganisztán. A migrációs folyamat eredménye még, hogy „eltűnő vendégként" 2016-ban Algéria a TOP10-be. Algéria eltűnése a TOP10-es listáról, a migrációs folyamatok összeurópai kezelésének tudható be véleményem szerint.[12] Ténykérdés viszont, hogy a 2010-től kezdődően a külföldi állampolgárok által elkövetett bűncselekményeket nem a menedékkérők, hanem a turisták és a munkavállalók követték el szinte valamennyi külföldi állampolgárok csoportja esetében. Kivételt jelent az előbb említett két ország Afganisztán és Marokkó, valamint Oroszország, ahol a menedékkérők szintén magas arányban követtek el a bűncselekményeket. Valószínűleg esetükben a menedékkérés eszköz az EU és Ausztria területére jutáshoz, és azon keresztül a bűnözéshez. Fontos csoportot alkot a bűnelkövetők között foglalkozás nélküli idegenek csoportja, melyek magas száma aggodalomra ad okot. (Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az elkövetett bűncselekmények nagy része vagyon elleni bűncselekmény. A bűncselekmény típusok és azok térbeli megoszlása külön kutatás témája lenne, ezért erre itt nem kívánok kitérni.)

A börtön statisztikákban a külföldi állampolgárok egyre tekintélyesebb arányt foglalnak (50% feletti) a fogvatartottak között (5. ábra). Közülük kiemelkednek a szerb és a román állampolgárok. 2015-ben és az azt megelőző időszakban volt egy emelkedő szakasz a külföldi állampolgárok számában, melynek egyik tényezője a migrációval kapcsolatos bűncselekmények. Érdekes, hogy ez az emelkedés 2016-ban és azt követően alább hagyott.

[11] Forrás: Osztrák Idegen és Menekültügyi Hivatal 2017. évi statisztikája- https://www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Bilanz_2017.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)
[12] Sallai János – Ritecz György: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 – Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2016. 60-85. o.

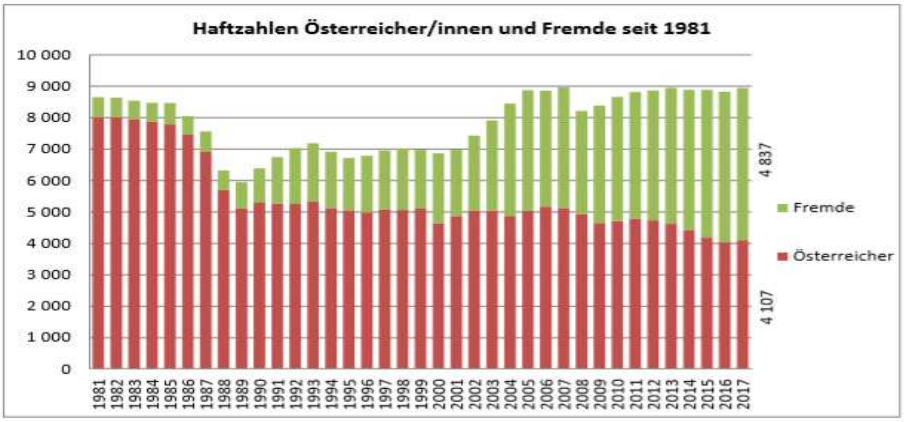


3. ábra: A teljes bűnözés számának alakulása Ausztriában 2008 és 2010 között[13]



4. ábra: A külföldiek állampolgárok aránya az ausztriai bűnözésben 2009 és 2018 között (%) [14]

[13] Forrás: Szövetségi Bűnügyi Hivatal – 2018. évi Bűnügyi Statisztika https://www.bundeskriminalamt.at/501/files/PKS_18_Broschuere.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)
[14] Forrás: Szövetségi Bűnügyi Hivatal – 2018. évi Bűnügyi Statisztika – alapján saját szerkesztés https://www.bundeskriminalamt.at/501/files/PKS_18_Broschuere.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)



Quelle: Statistische Übersicht über den Strafvollzug; IVV-Daten des BRZ (Stichtag: 30. November; seit 2000: 1. September)

5. ábra: A fogvatartott külföldi és osztrák állampolgárok számának alakulása 1981 és 2017 között Jelmagyarázat: zöld-külföldi állampolgár piros-osztrák állampolgár[15]

5. Összegzés

Ausztriát nagymértékben érinti a migráció. Ennek oka, az ország földrajzi helyzete, a gazdaság munkaerőhiány miatt folyamatos plusz munkaerő igénye, (ami mögött többek között demográfiai okok állnak) korábbi semleges státusza, valamint gazdasági fejlettsége és szociális helyzete, mely célországgá teheti az otthonukból elindulóknak. Ezekből a tényezőkből kiindulva az osztrák migrációs politika két szálon futott a múltban. Egyrészt igyekezett az ország felé irányuló migrációt keretek közé szorítani, kvótákkal, a jogi környezet alakításával, nehéz menekültügyi és állampolgársági eljárással. A másik szálon viszont, különösen az ezredfordulótól megfigyelhető egy munkaerő piaci integrációt elősegítő politika. Természetesen jelen van a migrációs nyomás kezelési szándéka és a harc migrációval kapcsolatos visszaélések ellen.

Krimmigrációról olyan értelemben lehet beszélni, hogy az irregurális migrációval érkezés ellen folyik a küzdelem és az irregurális migrációban résztvevőkkel szemben van negatív jogi diszkrimináció. A legális módon érkezőkkel (melyhez Ausztria több lehetőséget biztosít: például a Piros-Fehér-Piros munkavállalási kártya) szemben az osztrák szabályozás alapvetően nem diszkriminatív. Ez persze nem jelenti azt, hogy a menekültügyi eljárás vagy az állampolgárság megszerzése ne lenne hosszú és bürokratikus folyamat. A bűnügyi és börtönstatisztikákban a külföldiek egyre nagyobb arányban vannak jelen. Ez a jelenlét növekedés kismértékben köszönhető a 2015-ös migrációs folyamatoknak. Fontosabb tényezők az osztrák bűnözési részarány csökkenése, a már jelenlévő osztráktól eltérő, döntően európai országok állampolgárai (akik döntően munkavállalók, turisták és foglalkozás nélküli külföldiek) által elkövetett bűncselekmények számának növekedése. Ez azt jelenti, hogy az országba érkezettek integrációja terén még van tenni való.

[15] Forrás: A Belügyminisztérium 2017. évi Biztonsági Jelentése- Büntető Igazságszolgáltatás Jelentése 108. o. https://www.bmi.gv.at/508/files/SIB_2017/04_SIB_2017-Justizteil_web.pdf (Letöltés ideje: 2019.06.04.)