

Doktori (PhD) értekezés

KLENNER ZOLTÁN

2025

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

**A MENEKÜLTEKKEL FOGLALKOZÓ HAZAI
INTÉZMÉNYRENDSZER FEJLŐDÉSE AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚTÓL
A 2010-ES ÉVEK KÖZEPÉIG**

TÉMAVEZETŐ:

**Prof. Dr. Sallai János ny. r. ezredes
professzor emeritus**

Tartalom

1.	Bevezetés	5
1.1	A témaválasztás indoklása	5
1.2	Kutatási célkitűzések és módszerek	6
1.3	Hipotézisek	9
1.4	A dolgozat felépítése.....	9
2.	Háború és kényszermigráció. A menedékjog történeti dimenziói	11
3.	Menekültkérdés az I. világháború után, az Országos Menekültügyi Hivatal létrehozásának előzményei	19
3.1	Az első világháború és a kényszervándorlás összefüggései	21
3.2	A menekültekkel kapcsolatos első nemzetközi egyezmények a XX. században...	23
3.3	Románia hadba lépése, az első civil menekültek érkezése	25
3.4	A menekültek nyilvántartásának kezdetei.....	27
3.5	A menekültügyi kormánybiztosság.....	30
3.6	A Békeelőkészítő Iroda és a Magyarország Területi Épsége Védelmi Ligája.....	32
3.7	A nem magyar nemzetiségű menekültek helyzete	35
3.8	A nemzetközi védelmi rendszer kialakulásának kezdetei, kapcsolódása Magyarországhoz	39
4.	Az Országos Menekültügyi Hivatal megalakulása és feladatai	43
4.1	A beköltözők ellenőrzése és összeírása a határon.....	45
4.2	Iparengedélyek honosítása, köztisztviselők átképzése.....	48
4.3	A lakhatás megoldása	49
4.4	A menekültek segélyezése és beilleszkedésük elősegítése	55
4.5	Az Országos Menekültügyi Hivatal megszűnése.....	57
4.6	Az első világháború utáni évek menekültstatisztikája	58
4.7	A korszak menekültekkel foglalkozó intézményeinek értékelése	64
5.	A külföldiek rendszete Magyarországon a második világháborúig.....	66
5.1	Idegenrendészet a század első felében	67
5.2	A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság megalakulása és működése	70
6.	Menekültek érkezése a második világháború alatt	74

6.1	Lengyel menekültek.....	74
6.2	Menekültkérdés a területi visszacsatolások után	78
7.	A kényszervándorlás új korszaka a második világháború után	80
7.1	A nemzetközi védelmi rezsim fejlődése az 1940-es évek második felében	82
7.2	A UNHCR megalakulása és az 1951. évi menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény.....	84
8.	Menekültkérdés Magyarországon a világháború utáni évtizedekben.....	88
8.1	Kitelepítések és lakosságcsere a békeszerződés és államközi szerződések alapján 1946-1948.....	90
8.2	Menekültek befogadása a szocializmus időszakában	94
8.3	Görög menekültek Magyarországon.....	98
8.4	További menekültcsoportok.....	105
8.5	Külföldiek rendszete a rendszerváltozás előtt.....	107
8.6	A korszak intézményeinek a menekültekkel és a külföldiek más betelepülő csoportjaival való munkájának értékelése	112
9.	A modern menekültügyi intézményrendszer létrehozása	113
9.1	Társadalmi és civil összefogás a menekültügyi intézményrendszer létrehozása előtt	116
9.2	A menekültekkel foglalkozó állami intézményrendszer kialakítása.....	119
9.3	A Letelepelési Alap létrehozása és működése	123
9.4	Csatlakozás az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez	128
9.5	A menekülteket befogadó állomások létrehozása és működése a kezdeti időszakban.....	132
9.6	A menekültügyi igazgatás változásai.....	137
9.7	A délszláv háború lezárása, a menekültek hazatérése.....	144
9.8	A nem európai menekültek helyzete a területi korlátozás feloldásáig.....	148
9.9	A modern menekültügyi intézményrendszer korai időszakának (1988 - 1997) értékelése	150
10.	Kitekintés: a menekültügyi intézményrendszer kialakítása néhány környező közép-európai államban.....	155
11.	Menekültügy a '90-es évek második felétől az Európai Unióhoz való csatlakozásig..	161
11.1	A befogadó kapacitások csökkentése, jogi és szervezeti harmonizáció	161
11.2	A menedékjogi törvény előkészítése és elfogadása	162

11.3	Az intézményrendszer átalakulása a menekültügy megújult szabályozásával összefüggésben	168
11.4	A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozása.....	169
11.5	A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal menekültügyi szervezete	171
11.6	Újabb menekülthullámok az ezredfordulón.....	173
11.7	A csatlakozás menekültügyi hatásai: szervezeti modernizáció és jogalkotási kihívások	176
12.	A menekültügy helyzete a migrációs válságig	182
12.1	Befogadás, támogatás, kísérletek a nemzetközi védelmet élvező személyek társadalmi beilleszkedésének elősegítésére	182
12.2	A befogadó állomások helyzete és szerepe az integrációban	185
12.3	Kísérő nélküli kiskorú kérelmezők, menekültek és oltalmazottak ellátása Magyarországon a 2010-es évek elejéig	188
12.4	A kiépült menekültügyi intézményrendszer működésének értékelése (1997 - 2014)	190
13.	A 2015-ös migrációs válság hatásai a menekültügyi intézményrendszerre	191
14.	A menekültügy számokban: a menedékjogi statisztikai adatgyűjtés fejlődése	195
15.	Összegzés.....	205
15.1	A hipotézisek bizonyítottsága	206
15.2	Új tudományos eredmények.....	207
15.3	A kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága	209
	FELHASZNÁLT IRODALOM	211
	A DOKTORJELÖLT PUBLIKÁCIÓI	232

1. Bevezetés

1.1 A témaválasztás indoklása

Aktív életpályám nagy részében, több mint húsz éve a menekültügy területén dolgoztam vagy azt tanítom. 2003-tól 2013-ig az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jogelődjénél, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Menekültügyi Igazgatóságán láttam el különböző feladatokat, melyek elsősorban a hazánkba érkező menedékkérők ellátásával, illetve a Magyarországon nemzetközi védelmet szerző külföldiek beilleszkedésével voltak kapcsolatosak. Munkám során lehetőségem volt nemzetközi projekteken is részt venni, melyeknek köszönhetően az Európai Unió tagországainak nagy részébe eljuthattam tanulmányutak vagy szakmai konferenciákon történő részvétel által, és számos brüsszeli munkacsoport ülésen képviseltem a magyar álláspontot ebben az időszakban az Európai Menekültügyi Alap és az Európai Integrációs Alap elindulásakor. 2013 óta a Nemzeti Közszoigálat Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszékén (2024-től Idegenrendészeti Tanszékén) oktatom a migrációs és bevándorlási szakirányos hallgatóknak a menekültügyi ismereteket, valamint a migráció elméletével és a külföldiekre vonatkozó szabályozással összefüggő tárgyakat.

Az adminisztratív jellegű, hivatali feladatok ellátása mellett a kezdetektől munkám része volt a hazánkba érkező külföldiek meghatározott csoportjaival kapcsolatos egyes szakkérdésekben való elmélyülés, háttéranyagok, feljegyzések, tanulmányok készítése, melyből egyenesen következett, hogy ezt akár másfajta megközelítéssel, a tudományos kutatás módszertana mentén is lehetne művelni. Érdeklődésem először a külföldiek magyarországi beilleszkedése felé fordult, melyhez kapcsolódóan számos kutatásban vettem részt. Ezek felölelték az adatfelvételtől, valamint a külföldiekkel és a velük foglalkozó szakemberekkel történő interjúkészítéstől kezdve az elemzések, szakpolitikai ajánlások készítésén keresztül az egyes specifikus részkérdésekkel kapcsolatos tudományos publikációk készítését. A 2010-es évek közepén érdeklődéssel vegyes megdöbbenéssel figyeltem, hogy a kényszervándorlással gyakran összefüggő illegális migráció kérdése, az idegen kultúrkörből érkező személyek beilleszkedésével kapcsolatos nehézségek, de még a legálisan beutazó- és tartózkodó külföldiek munkavállalása is miképpen vált rövid idő alatt a szűk szakmai közösség által művelt szakkérdésből a politikai és társadalmi diskurzus egyik legmegosztóbb terepévé. Miután a nemzetközi védelmet szerző külföldiek száma a 2010-es évek végétől a vonatkozó

jogszabályok módosításai miatt nagyon lecsökkent, és az ezzel foglalkozó kutatások terepe is erőteljesen beszűkült, a kényszerszermigráció kérdése egyre inkább átpolitizálódott. Mindezek miatt tudományos érdeklődésem elsősorban eredeti „szakmám” (történészként szereztem alapidplomámat 2002-ben) miatt is a menekültügy modern kori története felé fordult. Figyelemmel továbbá rendőri pályamódosításomra 2019-ben, kutatásaim kiegészültek rendészeti jellegű szakmai tapasztalataimmal is.

A kutatás aktualitását meghatározza, hogy a kényszerszermigráció problémája továbbra is része mindennapjainknak. A 2022-ben kirobbant orosz-ukrán háború okozta – Európában a II. világháború óta nem látott méretű – menekülthullám megmutatta, hogy a menekültekkel foglalkozó intézményrendszer fenntartása továbbra is fontos állami feladat még az általában stabilnak és biztonságosnak tekintett országokban is. Ennek megfelelően hasznos a korábbi menekültügyi tapasztalatok feldolgozása, a következtetések levonása és az intézményrendszer működésének jövőjére mutató ajánlások megfogalmazása.

1.2 Kutatási célkitűzések és módszerek

Jelen kutatásom célja, hogy összefoglaló módon feldolgozzam a magyar menekültügy évszázados történetét, ezen belül feltárjam a menekültügy intézményi hátterét az első világháború utáni időszaktól kezdődően a 2010-es évek második feléig.

Olyan kérdésekre keresek választ, hogy

- Mi vezetett az önálló menekültügyi intézményrendszer kialakulásához;
- Hogyan működött az az egyes történelmi korszakokban;
- Hogyan jártult hozzá a kényszerszermigránsok helyzetének ideiglenes vagy hosszú távú megoldásához;
- Mennyire működtek hatékonyan a kifejezetten a menekültkérdés kezelésére létrehozott szervezetek azon más állami vagy nem állami szervezetekhez képest, melyeknek nem ez volt az elsődleges feladatuk, de kényszerűségből a menekültekkel is kellett foglalkozniuk.
- Mely intézmények bizonyultak hatékonyak a menekültválságok megoldásában;
- Mennyire volt lehetséges felkészülni a különböző menekültcsoportok fogadására az egyes korszakokban, illetve mennyiben befolyásolták ad-hoc vagy politikai döntések a menekültválságok kezelését;

- Szükséges-e egyáltalán elkülönült menekültügyi rendszer fenntartása, vagy más intézmények is el tudják látni a menekültügyi feladatokat megfelelő hatékonysággal (az egyes korszakokban- illetve nemzetközi szinten mindkét megoldásra van számos példa);
- Hogyan befolyásolta az általános demokratizálódás, illetve hazánk nemzetközi kötelezettségei az alapjait tekintve ma is működő menekültügyi igazgatás létrehozását a rendszerváltozás körüli időszakban;
- Milyen külső körülmények és döntések mentén fejlődött (vagy fejlődött vissza) az intézményi struktúra az elmúlt mintegy 35 évben.

A magyarországi menekültügy köztörténeti vonatkozásairól, de szociológiai, demográfiai, gazdasági és politikai vetületeiről is jelentős mennyiségű szakirodalom áll rendelkezésre. A rendszerváltozás utáni menekültügyet kutató szakemberek közül feltétlenül ki kell emelni Nagy Boldizsárnak a hazai és nemzetközi menedékjog fejlődésével foglalkozó publikációit, illetve a „modern kori” magyar menekültügy elismerten két legkiválóbb szakértőjének, és a témát tekintve legtermékenyebb szerzőinek, Sík Endrének és Tóth Juditnak a munkásságát.

A kényszmigránsok egyes csoportjainak helyzete, magyarországi befogadása – elsősorban a két világháború utáni időszakokra vonatkozóan – alaposan feltártak. A kommunista diktatúra / szocializmus időszaka (1948-1989) alatt befogadott külföldiekre vonatkozóan vannak ugyan források, teljesen feltártak azonban messze nem lehet nevezni a közelmúlt történelmének ezen epizódjait. Kutatási szempontból legérdekesebbnek nevezhető a rendszerváltozás előtti évektől a '90-es évek végéig (a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáig) terjedő bő egy évtized. Elmondható, hogy ezen időszak egyrészt igen jól feltárt, más résztől számos teljesen feltáratlan vonatkozása is van. A kutatások alapvetően szociológiai jellegű módszerekkel (és túlnyomórészt szociológusok által) kerültek megvalósításra:¹ a menekülők helyzetét, a befogadó közösséghez való viszonyát, beilleszkedését (vagy éppen az integráció hiányát), és magát a befogadó társadalom kényszmigrációval kapcsolatos attitűdjeit vizsgálták. Ezeket a kutatásokat túlnyomórészt az állam finanszírozta, és mint megrendelő a menekültekkel kapcsolatos aktuális problémákra fókuszáltak. Így a '80-as évek végén az erdélyi menekültekkel / bevándorlókkal kapcsolatos kutatások, a '90-es évek első felében

¹ Tipikusan a kvalitatív szociológia kutatómódszertanát alkalmazták: rengeteg terepmunka zajlott ebben az időszakban, kérdőíves és interjúk kutatások valamint narratív interjúk elemzése történt meg. Továbbá számos kiváló munka született a menekültekkel és külföldiekkel kapcsolatos diskurzus elemzésére is.

pedig a délszláv háború elől menekülőkkal kapcsolatos kihívások feltárása volt a fókuszpontban.

A menekültügyi intézményi háttér feltárása még erősen hiányos. A szervezetrendszer formálódása olyan belső hivatali jellegű dokumentumok alapján követhető, melyek tudományos céllal korábban nem kerültek feldolgozásra. Ennek nyilvánvaló oka, hogy a „civil” kutatók ezekhez az iratokhoz nem fértek hozzá. Akinek hozzáférése volt ehhez – adminisztratív, ügyintézési, vezetői jelentéstevési feladatait hajtotta végre – esetükben nem merült fel a későbbi tudományos feldolgozás igénye. A fellelt dokumentumok segítségével részben erre teszek kísérletet disszertációmban.

Dolgozatom általános célja a menekültügyi ismeretanyag átfogó bővítése, a meglévő szakirodalom szintetizálása, némileg új megközelítéssel és – elsősorban a rendszerváltozás utáni időszak szervezetismerete tekintetében – új elemekkel bővítve azt. Miután az elkészült írásművet legalább részlegesen oktatási célra is hasznosítani kívánom, a tudományos igény mellett törekedtem az olvashatóságra és a közérthető fogalmazásra.

Az értekezés elsősorban a hazai szakirodalom feldolgozásán és kritikai elemzésén alapul, többnyire a klasszikus történeti kutatás módszereit alkalmazom, elsődleges és másodlagos forrásokat is használlok. A levéltári dokumentumok, statisztikák, korabeli sajtóanyagok mellett a hivatali (belső használatra szánt, de nem titkosított) feljegyzések, jelentések, háttéranyagok elemzése teszi teljesebbé a kialakult képet. Ugyanakkor – bár ez határozott szándékom volt a kutatás megkezdésekor – a manapság igen divatos „oral history” módszere tapasztalataim szerint csak igen korlátozottan használható. Az emlékezet évtizedek alatt olyan mértékben torzul, hogy – ahol összevetésre volt lehetőség – az így kapott információk rendszerint eltértek a fellelt dokumentumokban szereplő adatoktól vagy egyéb okokból nem voltak használhatóak, így ez végül nem került bele a dolgozatba.

A disszertáció nyilvánvaló korlátját a jelzett időszak hossza adja. Egy évszázad bemutatása megfelelő mélységben és csak a kijelölt célokra koncentrálva (intézményi háttér feltárása) jelentős kihívást jelentett. Az egyes résztémákban, a menedékjog vagy a menekültkérdés valamely aspektusát feldolgozva, illetve egyes menekültcsoportokat vizsgálva több doktori disszertáció íródott az elmúlt években. A kérdéskör hasonló megközelítését ugyanakkor nem találtam a menekültüggyel foglalkozó írások között, e szempontból dolgozatom újszerűnek tekinthető.

1.3 Hipotézisek

A menekültekkel foglalkozó intézményrendszer vizsgálata során az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

1. A menekültkérdés kezelése – beleértve a státusz elbírálását, a menekültek ellátását és hosszabb távú beilleszkedésének elősegítését – nagyobb hatékonysággal ment végbe azokban az időszakokban, amikor volt erre a célra létrehozott állami intézmény, mint akkor, amikor kényszerűségből más alapfunkcióval rendelkező intézményeknek kellett foglalkozni ezzel a problémával.
2. A menekültekkel foglalkozó intézmények működését mindenekelőtt az érkezők összetétele és érdekérvényesítő képessége befolyásolta. A mindenkori kormányzat alapvetően belpolitikai szempontok szerint mérlegelt a menekülteknek nyújtott támogatások tekintetében.
3. A menekültkérdések kezelésének sikerében a politikai szándék és a társadalom hozzáállása elsődleges volt, és csak másodlagos a rendelkezésre álló pénzügyi források szerepe. Az érkezők helyzetét azokban az időszakokban tudták a legsikeresebben rendezni (politikai rendszertől függetlenül), amikor az ország egyébként nagyon nehéz gazdasági helyzetben volt.

1.4 A dolgozat felépítése

A disszertáció a bevezetésen és az összegzésen túl 13 fejezetből áll, melyek egymásra épülve, alapvetően kronologikus sorrendben dolgozzák fel az eseményeket, egy-egy történeti korszakot fognak át. A tények közlése mellett elemzem és értékelem az adott időszakot a választott téma alapkérdései szempontjából. A kutatás során az alábbi főbb területek bemutatása és értékelése történik meg:

- Az első világháború utáni menekültügyi helyzet Magyarországon. Az Országos Menekültügyi Hivatal létrehozásának körülményei, működése és megszüntetése, eredményeinek értékelése történeti kontextusban. Az idegenek rendészetének főbb vonalai hazánkban a két világháború közötti időszakban. Az első világháború

lezárását követő békerendezés, az „ezeréves” Magyarország szétdarabolása, és az utódállamokból a „csonka” Magyarországra érkező menekülők sorsa meglehetősen jól feldolgozott epizódja történelmünknek. Bár már a kezdetektől meglehetősen átpolitizált módon foglalkoztak a témával, hatalmas mennyiségű kutatási anyag áll rendelkezésre. Nagy mennyiségű publikáció született, mely a közelmúltban lezajlott évforduló, illetve ehhez kapcsolódóan a Trianon 100 kutatócsoportnak köszönhetően tovább bővült. Az egyes menekültcsoportok helyzetével csak vázlatosan foglalkozom az érdeükben hozott állami intézkedéseken keresztül. Célom elsősorban a menekültekkel kapcsolatos állami intézkedések vizsgálata, azok értékelése.

- A Magyarország felé irányuló kényszerszermigráció a második világháború alatt és azt követően. Az ennek kezelésére létrehozott intézmények, illetve a menekülők segítségével foglalkozó egyéb szervezetek működésének feltárása és értékelése.
- Menekültek Magyarországon a második világháborút követő, és a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi konvenció ratifikálását megelőző időszakban. A háború utáni kényszerszermigrációs mozgások Magyarországot is érintették, azonban hazánk a többi kelet-európai országhoz hasonlóan a kommunista hatalomátvétel után igyekezett hermetikusan lezárni határait, és a ki- és befelé irányuló migrációt teljes mértékig ellenőrizni, illetve – amennyiben ez lehetséges volt – visszaszorítani. Menekültek befogadására ebben a korszakban mindössze néhány esetben került sor, politikai-ideológia alapon, az állampárt legfelsőbb szinten megszületett döntését követően. Ilyenek voltak a '40-es évek végén érkező görög, vagy a '70-es évek elején érkező chilei menekültek csoportjai (valamint néhány kisszámú „egyedi elbírálás” alá eső egyéb eset). Ezen kis számú, jórészt baloldali-kommunista érzelmű külföldinek azonban – a korszak szerény viszonyai között – valóban felkínálták a Magyarországon hosszú távon történő beilleszkedés esélyét.
- Menekültügy Magyarországon a rendszerváltozást követő időszakban. A szakirodalom a '80-as évek végétől a '90-es évek elejéig elsősorban az erdélyi magyarok menekülésével, áttelepülésével, beilleszkedésével foglalkozik, majd '91-'92-től kezdődően az évtized második feléig a délszláv válság elől Magyarországra érkező volt jugoszláv polgárokkal. A '90-es évek végétől kezdődően pedig egyre inkább előtérbe került az idegen kultúrkörből származó

menekültek helyzete. Az intézményrendszert és a szabályozást tekintetbe véve a nagyjából lineáris fejlődést a 2015-ös migrációs válság törte derékba.

- Lényeges kérdés fentiekhez kapcsolódóan az egyes menekültcsoportba tartozók érdekérvénysítő képessége. Mennyiben és hogyan befolyásolta a döntéshozókat a szervezetrendszer kialakításában és a támogatásokhoz, erőforrásokhoz való hozzáférésben.

A menekültügynek, és általában a kényszmigrációnak számos biztonságot érintő vonatkozása van, mely kapcsolódik mind az érkező külföldiekhez, mind pedig a befogadó társadalom tagjaihoz és a menekültügyi intézményrendszerhez is.² A menekültek beilleszkedése, vagy éppen az integráció hiánya köz-, extrém esetben nemzetbiztonsági problémákat is okoz, melynek kezelése részben rendészeti eszközökkel lehetséges. A menekültügy kapcsolódását a rendészettudományhoz alapvetően meghatározza, hogy maga a kutatás tárgyát képező intézményrendszer is mindvégig szorosan kapcsolódott a rendészeti igazgatáshoz, illetve – bár ez már nem része a tárgyalt időszaknak – 2019 óta a menekültügyi hatósági és igazgatási tevékenységet teljes egészében egy rendőri szerv, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság látja el.³

2. Háború és kényszmigráció. A menedékjog történeti dimenziói

A migráció számos szempont figyelembevételével és módon tipizálható. Leggyakrabban annak kiváltó oka, iránya, célja, mennyisége, időtávja, reguláris vagy irreguláris jellege, valamint – ami kutatásom szempontjából a legfontosabb elem – önkéntes vagy kényszerítő formája szerint csoportosítható.⁴ A kényszerű és önkéntes migráció közötti különbségtétel sok szempontból nehéz, tekintve, hogy azt egyéni és közösségi döntések sorozata határozza meg. Történeti síkon vizsgálva azt mondhatjuk, hogy a vándorlás a legtöbbször valamilyen kényszerítő körülmény eredménye. A korábbi életünkből való kilépés veszélyét (vagy legalábbis ennek kockázatát), a kapcsolatok megszakadását, a migráció költségét, stb. általában valamilyen külső kényszer hatására vállalja az ember. Az önkéntes és kényszerítő

² VAJKAI Edina: Menekültügy és biztonságpolitika. In. KLENNER Zoltán szerk. (2019): Menekültügyi ismeretek. Tankönyv. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 206. o.

³ Lásd: hatályos 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről

⁴ HAUTZINGER Zoltán, HEGEDÜS Judit, KLENNER Zoltán (2014): Migráció elmélete. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest. 8. o.

körülmények szétválasztása szinte lehetetlen: bármilyen külső kényszerről beszélünk, valamilyen autonóm döntési lehetőség az egyén számára szinte mindig van. Az „önkéntes” vándorlás leggyakoribb három oka (házánkban és nemzetközi szinten is) a munkavállalás, a tanulmányi cél, illetve (a már korábban emigrált családtaghoz történő) családegyesítés. A ma széles körben tárgyalt és elemzett klímaváltozás a történeti korokban is jelen volt, és a migrációt kiváltó okok legrégebbi ismert tényezőjének tekinthető. Az éghajlat természetes lehűlése és felmelegedése következtében változott például a termelésre alkalmas területek nagysága, elhelyezkedése, a tengerszint magassága és a jégtakaróval borított területek nagysága, mely sokszor emberi közösségek, törzsek vándorlását indukálta.

A fogadó és a kibocsátó országok viszonylatában a vándorlást kiváltó okokat – Georg Ravenstein brit földrajztudós, a népesedés és a népmozgások XIX. század végi kiemelkedő kutatója nyomán – szokás „pull” (szívó vagy vonzó) és „push” (toló vagy taszító) faktorokra osztani, melyek az egyént migrációra ösztönzik. A migráció törvényeinek általa történő leírása minden későbbi migrációs elmélet alapját képezi.⁵

A kényszmigránsok tradicionális csoportjába tartoznak a menekültek, akik esetében a származási ország elhagyásának oka már sokkal konkrétabb, a menekülés általában gyorsan és nem előre tervezetten történik. Köznapi értelemben a menekült kifejezést a média, de akár a társadalomtudományok is (történettudomány, politikatudomány, szociológia) előszeretettel használja minden olyan személyre, aki valamilyen kényszerítő körülmény miatt hagyja el lakóhelyét, szokásos tartózkodási helyét. Ez alapján – a szövegkörnyezetnek megfelelően, helyesen – beszélhetünk, például „árvízi menekültekről,” „gazdasági menekültekről,” vagy az említett „klíma-menekültekről.”⁶ A jogi szaknyelv manapság viszont kizárólag azokra alkalmazza a menekült szót, akik esetében a menekültkénti elismerés feltételei fennállnak. Ez a köznyelvinél sokkal szűkebb értelmezési tartományt jelent. Ha a modern menekültügyről beszélünk, az ENSZ 1951. évi menekültek helyzetére vonatkozó egyezménye definiálja a menekült fogalmát, mely szerint menekült az a személye aki *faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai*

⁵ Lásd: Ernst Georg Ravenstein: The Laws of Migration. Első megjelenés: 1885 (Journal of the Statistical Society of London, Vol. 48. No.2.)

⁶ Itt jegyezzük meg azonban, hogy ezen kifejezések tartalma egyáltalán nem állandó, a köznyelvben használt szavak idővel bekerülhetnek a jogi szaknyelvbe is. Példának említhetjük a „vendégmunkás” kifejezést, mely korábban kizárólag köznyelvi, történeti, esetleg szociológiai értelemben volt használatos. A hazai migrációs jogalkotás nem ismerte. A 2024. január 1-től hatályos, a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvénnyel viszont bekerült a migrációs jogi szaknyelvbe, mint ún. tartós magyarországi tartózkodást lehetővé tevő tartózkodási jogcím.

*meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.*⁷ Manapság a köznyelvben gyakran szintén menekültnek nevezett csoportot azok alkotják, akik menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, de ügyükben még nem született jogerős döntés: őket helyesen menedékjogot kérőknek kell tekinteni.⁸

Bár a világ menekült helyzetben lévő személyeinek száma már 2021 végén (azaz Ukrajna Oroszország által történő megtámadása előtt) meghaladta a 80 millió főt, azok mintegy 66 %-a (53,2 millió ember) ún. belső menekült volt, azaz származási országát vagy szokásos tartózkodási helyét nem hagyta el. A más országban védelmet kereső személyekkel ellentétben a belső menekültek nem hagyják el állampolgárság szerinti országukat (hontalanok esetén szokásos tartózkodási helyüket). Bár a menekülés oka mindkét csoportnál hasonló (fegyveres konfliktus, általános erőszak, az emberi jogok megsértése), róluk jogi értelemben továbbra is saját kormányuk gondoskodik. Ez abban az esetben is így van, ha ún. állami üldöztetésről beszélünk, azaz a saját állama hatóságai állnak a menekülésükhöz vezető események hátterében.⁹

A fennmaradó mintegy 27,1 millió fő volt ún. nemzetközi menekült, akik elhagyva származási országukat vagy szokásos tartózkodási helyüket más országba kerestek menedéket.¹⁰ Dolgozatomban alapvetően a menekültügy nemzetközi vetületeiről írok, tehát azokról a személyekről, akik alapvető emberi jogaik megsértése vagy veszélyeztetése miatt hagyták el szülőhazájukat,¹¹ és kerestek befogadó országot. A menedékjog intézményének

⁷ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁸ Az uniós irányelvek alapján „kérelmező a harmadik ország olyan állampolgára vagy olyan hontalan személy, akinek nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában még nem hoztak végleges határozatot” (Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról).

⁹ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának meghatározása. Forrás: <https://www.unhcr.org/>

¹⁰ Az UNHCR 2021. évi Global Trends jelentése (2022. június 16.)
<https://www.unhcr.org/hu/13339-unhcr-a-vilag-menekultjeinek-szama-ujabb-rekordot-dontott-tovabb-sulyosbitva-az-egy-evtizede-tarto-novekvo-tendenciat.html> (Letöltés ideje: 2023.04.20.)

¹¹ Lásd: KLENNER Zoltán szerk. (2019): Menekültügyi ismeretek. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 79. o. Alapfogalmak

történeti áttekintése jelen dolgozatban csak szemelvény-szerűen történik, rávilágítva annak szerteágazó voltára és kapcsolódásaira a címben megadott témához.

Írott és régészeti források egyaránt alátámasztják, hogy már az emberi társadalmak kialakulásának kezdetén valamilyen formában megjelent a menedék keresésének joga. A törzsi társadalmakban és az ókori birodalmakban egyaránt jelen volt az erőszak, a háborúk miatti üldöztetés, vagy éppen a természeti feltételek változása miatt bekövetkező kényszervándorlás. Az üldözötteknek nyújtott menedék valamely formája már az emberi civilizáció létrejöttének hajnalán megjelent egymással egyébként kapcsolatban nem lévő közösségekben, ami sokszor a túlélés esélyének növelésére szolgált.¹² Mielőtt a modern világban a nemzetközi közösség elismerte volna a menedék kereséséhez való jogot, számos szabályozás maradt fenn arra vonatkozóan, hogy a lakóhelyüket elhagyó egyének vagy csoportok hogyan kaphatnak védelmet a sajátjuktól eltérő közösségekben. A menekülteknek nyújtott segítség a XX. század elejéig általában esetleges volt, a kibocsátó és befogadó állam (esetleg a tranzitországok) viszonylatában jelentkezett, esetenként kétoldalú megállapodásokkal rendezték azt. Csak az államok közötti együttműködés fejlődésével jutott el oda, hogy nemzetközi szinten is megoldandó problémának tekintsék, ne csak a fogadó állam belügyének.

A történeti időkben a menedék nyújtása teljes mértékben összekapcsolódott a szakralitással, az istenfélelemmel. Évezredekken keresztül a templom volt a menekülteknek nyújtott (ideiglenes) menedék elsődleges helyszíne. *„Az ártatlanul üldözöttek a nyers erő őskorában az emberi hatalom erőszakoskodása elől az isteneknél, az istenek templomaiban kerestek és találtak menedéket, a melyek iránt a legerőszakosabb ember is tisztelettel viseltetett. Később a rendezett államviszonyok korában is épségben hagyták az istenségeknek azon ős jogát, hogy az üldözötteket oltalmukba fogadják, sőt az igazi bűnösöket sem volt szabad szent helyen elfogni és megölni. Ilyen menedékhelyek, ú.n. asylumok (asulon) voltak eleinte az áldozatok és istentiszteletek tartására szánt szent berkek, később a templomok és szent kerületek. S ha valaki az isteni oltalmat figyelembe nem véve, még e szent helyeken is bántalmazta az üldözöttet, azt az istenek bosszúja sújtotta.”*¹³ A menedékjog intézményének legcizelláltabb formái, amelyre vonatkozóan a korszakból a legtöbb forrás áll rendelkezésre, a zsidó menedékjog volt. Az ókori Izrael a menedékvárosok kialakításában olyan fejlett

¹² KLENNER Zoltán szerk. (2019): i.m. 12. o.

¹³ PECZ Vilmos szerk. (1904): Ókori lexikon II. kötet. Franklin Társulat, Budapest. „Asylum”

jogintézményt hozott létre, amely ugyan nem volt egyedülálló a közel-keleti világban, mégis intézményes voltával előremutatott az emberi igazságszolgáltatás humanitárius oldalára. A menedékvárosokról, azok működéséről Mózes IV. (35. fejezet: A menedékvárosok) és V. könyve (19. fejezet: Menedékvárosok) ír részletesen.

Az első írott források az ókori Egyiptomból az időszámításunk előtti XIII. századból maradtak fent, és tipikusan nem a befogadást, hanem ellenkezőleg, menekülők kiadatásának kötelezettségét szabályozták. Az ókori görögöknél a vallási kultusz megtestesítői az isteneknek szentelt oltárok és istenszobrok voltak. Ezek szentsége és sérthetetlensége kiterjedt a menedéket keresőkre is, akik szorongatott helyzetükben az istenek védelmét kérték. A szakrális helyek menedékként történő igénybevétele meghatározott rituális cselekedetekben nyilvánult meg, amelyet a források az ún. hikeszia-ként (máshol hikateia) neveznek: az oltalomkereső megérintette az oltár szarvát, míg a másik kezében egy gyapjúval körbefont ágat tartott. A menedék megtagadása a védelmet kérőtől szentséggyalázásnak minősült.¹⁴ A Római Birodalom minden valószínűség szerint a korszak legnagyobb „befogadó állama” lehetett, mely (mai kifejezéssel) gazdasági bevándorlók tömegén kívül, menekülőket is befogadott akiket sokszor a hadseregbe soroztak be.

A menedékjog intézménye a középkorban is jelen volt, szorosan összeforrva a keresztény egyház működésével, amelynek gyökerei részint a korábbi pogány felfogásból, másrészt a keresztény felebaráti szeretet érvényesítéséből alakultak ki. A templom menedékhelyül szolgálhatott bűnösnek és ártatlannak egyaránt. Ilyen funkciót a középkori Magyar Királyságban sokszor erőd templomok láttak el.

Az egyház a befogadáson túl sokszor az üldöztetésnek is forrása volt: a XII. századtól kezdődően egyre több intézkedést hoztak az eretnokség visszaszorítására, mely gyakran a hitetlenek vagy a katolikus egyháztól eltérő nézeteket valló személyek elleni erőszakos fellépésben, az ún. inkvizícióban nyilvánult meg. A vallási alapú üldöztetés az Európán belüli menekülés, illetve az öreg kontinensről történő elvándorlás egyik fő oka volt a kora újkorban. A harminc éves háborút lezáró vesztfáliai béke többek között igyekezett rendezni a főbb keresztény felekezetek (katolikus, református, evangélikus) viszonyát: az addig széles körben elfogadott- és kölcsönös üldöztetés után biztosította a vallásgyakorlás szabadságát.

¹⁴ JAKAB Éva (2016): A menedékjog gyökerei a görög jogi kultúrában. Államtudományi műhelytanulmányok. 2016. évi 4. szám. 3. o.

A középkori Magyarországon szintén sok példa van a menedékjog alkalmazására. Királyi dekrétumokban, évkönyvekben jelennek meg a menedékjog gyakorlására vonatkozó utalások. Szent István, Szent László, Könyves Kálmán és az Anjou-házi uralkodók törvénykezése hol megengedőbben, hol inkább a negatív szabályozással igyekszik visszaszorítani az egyházi menedékjog alkalmazását, kivonva alóla bizonyos bűncselekmények elkövetőit. A klasszikus középkori menedékjog végül az abszolút hatalommal rendelkező uralkodók megjelenésével, a XVII-XVIII. században tűnik el végleg, fokozatosan kiszorítva az egyházat a védelmet nyújtó intézmények közül. A Habsburg Birodalomban Mária Terézia szigorította meg erőteljesen, majd uralkodása végén törölte el az egyházi menedékjog intézményét – jóval létjogosultságának és szükségességének elmúlása után (A templom köteles volt kiadni a világi hatóságoknak a menekültöt, aki csak kivételes esetekben mentesülhetett a büntetés alól. Az egyház kártérítési felelősséggel tartozott a menekülő befogadásának eltitkolása vagy szökése esetén).

A XVII. század második felétől kezdődően a vallási alapú üldöztetés megszűnőben volt Európában, és megjelent a – mai fogalmak szerint – politikai üldöztetésnek megfeleltethető kényszeremigráció. A XVIII. századtól a XIX. század közepéig terjedő időszakot a felvilágosodás, majd a forradalmak korának is szokták nevezni. Az Egyesült Államok függetlenné válása (1776) után egyre nagyobb mértéket öltött az oda történő vándorlás, melyet a korszakban még nem elsősorban az attraktív gazdasági lehetőségek vonzása, sokkal inkább a kényszer motivált. Az 1789-es forradalom után mintegy 150 ezer ember menekült el Franciaországból: más európai országokba, az USA-ba, vagy a gyarmatokra távoztak. A francia hatóságok a forradalom ellenségeinek tekintették őket, vagyonukat elkobozták, visszatérésüket megtiltották.¹⁵

Magyarország tekintetében a politikai menekült képe a XIX. század második felében teljes mértékben összekapcsolódott az 1848/49-es szabadságharc leverése után emigráltak csoportjával.¹⁶ Az első menekülők 1849. július közepén léptek az Oszmán Birodalom területére, majd a világosi fegyverletétel (1849. augusztus 13.) után nagy számban hagyták el az országot a forradalom politikai és katonai vezetői, de egyszerű közkatonák is. Az országot ekkor elhagyó személyek közül a Kossuth-emigráció története igen részletesen feldolgozott, a többiek esetében leginkább memoárok, korabeli levelezések és hivatalos jelentések maradtak

¹⁵ NINETTE, Kelley (2022): *People Forced to Flee: History, Change and Challenge*. Oxford University Press. 61. o.

¹⁶ Még korábbi történelmi példával a Rákóczi-emigrációt is említhetjük, mely a külföldön menedéket kereső, és az őt befogadó államnak totálisan kiszolgáltatott egykori fejedelem útkeresése a politikai menekült egyfajta előképe.

fenn. Az osztrák és orosz diplomácia korábbi békeszerződésekre hivatkozva – melyekben kölcsönösen kötelezettséget vállaltak egymás menekültjeinek be nem fogadására, illetve arra, hogy a határoktól távol tartva felügyelet alatt tartják őket – erélyesen követelte a menekültek kiadását.¹⁷ Ez végül nem következett be, a törökök megtagadták a kiadatást. Később már az osztrákok is az emigráció szétszórására törekedtek, abban reménykedve, hogy tagjai így kisebb veszélyt jelentenek. A mintegy 16 ezer menekült közül később kb. 8 ezer fő hazatért. A haza nem térők közül néhányan áttértek az iszlám hitre (a legismertebb közülük Bem József lengyel származású honvédtábornok), és a török seregben folytatják katonai pályafutásukat vagy a civil életben próbálnak beilleszkedni. A legismertebb Kossuth Lajos és körének (kb. 50 ember) története: miután az Amerikai Egyesült Államok kongresszusának döntésére meghívást kaptak az országba, 1851. szeptemberében hajóval indultak útnak. Megkezdődött több évtizedes emigrációs pályafutása, a magyar függetlenség ügyét – egyre kevesebb eséllyel – próbálta életben tartani előbb Londonból majd Torinóból. Érdemes megjegyezni, hogy első állampolgársági törvényünk¹⁸ létrejöttének nem titkolt célja volt Kossuth magyar állampolgárságának megvonása (a törvény szerint az állampolgárság megszűnt többek között a távolléttel is: „azon magyar állampolgár, ki a magyar kormány vagy az osztrák-magyar közös miniszterek megbízása nélkül 10 évig megszakítás nélkül a magyar korona területének határain kívül tartózkodik, elveszti magyar állampolgárságát.”)

Az elnyomó és gazdaságilag stagnáló Oszmán Birodalom muszlim menekültek és kivándorlók tömegeinek biztosított új otthonát az évszázadok alatt. A XVIII – XX. században számos etnikai és vallási csoportot üldöztek el az Orosz Birodalomból, ami tömeges kivándorláshoz vezetett az oszmán területekre. A legismertebb és legnagyobb csoportot a türk etnikumhoz tartozó, muzulmán vallású krími tatárok alkották, akik közül ma mintegy 1 millió ember él Törökországban. A krími háború, majd az 1877–1878-as orosz–török háború után szintén jelentős számú muzulmán kisebbség távozott Oroszországból. Hasonlóképpen a XIX. század végén és a XX. század elején a Balkán-félszigetről az erősödő nacionalizmus, az újonnan létrejövő nemzetállamok születése- és ezzel párhuzamosan az oszmán uralom visszaszorulásával a muzulmán hitre tért lakosság egy része is Törökországba vándorolt. A XX. század elején az Osztrák-Magyar Monarchia szomszédságában az első és második balkáni háború (1912 - 1913) – mely az oszmán uralom szinte teljes kiszorulását eredményezte Európából – okozott jelentős menekülthullámot. A nemzetépítés lázában égő

¹⁷ CSORBA György (1999): Az 1848–49-es törökországi magyar emigráció története. Hadtörténelmi Közlemények, 112. évf. 2. sz. 354. o.

¹⁸ 1879. évi L. törvénycikk - a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről

balkáni kisállamok a frissen megszerzett területeken több százezer embert érintő etnikai tisztogatásba kezdtek, de a megmaradt oszmán területekről is keresztények ezrei menekültek el. Becslések szerint a XIX. század elejétől az első világháborúig terjedő időszakban mintegy 5-7 millió muszlim menekült / emigráns települt át az Oszmán Birodalomba.¹⁹

Elsősorban a mai Ukrajna területén élő, és a zsidó lakosságot érintő orosz pogromok, valamint a galíciai nyomor elől Magyarország felé irányuló kényszerszermigráció (és a rendkívül magas belső szaporulat) következtében a hazai zsidóság létszáma mintegy kétszáz év alatt néhány ezer főről 900 ezer fölé emelkedett.²⁰

Összefoglalásul elmondható, hogy a menedék, illetve a menekült fogalma a nemzetállamok kialakulásának időszakában jelentős változáson ment keresztül, és a XIX. században már egyáltalán nem a bosszú vagy az igazságszolgáltatás elől menekülő bűnelkövetőket jelentette. A XIX. század végére a menekültpolitika gyakorlata a nemzetállamok meghatározott gazdasági és politikai érdekei alapján történt: ezek jellemzően készek voltak befogadni és megvédeni a velük közös vallású, etnikumú vagy hasonló politikai ideológiájú menekülteket. A befogadó állam egyértelmű jogot formált a menekülő sorsának eldöntésére, hiszen szuverenitásába bele tartozik, hogy területén kit tűr meg. A menedék megadása a korszakban teljes egészében politikai, nem pedig jogi kérdés. Az alapvető emberi jogok doktrínájának megjelenése előtt teljes mértékben az államok belügye volt a területükre beengedett személyekről való rendelkezés, a velük való elbánás. A menekültek helyzete a korábbi korokhoz hasonlóan kiszolgáltatott volt, és nagyban függött az államok önös érdekétől: soha nem lehettek benne biztosak az érintettek, hogy az meddig tart. A politikai széljárás változásával könnyen válhattak az ellenségünk ellenségeiként szívesen befogadott menekültekből jó cserealapot képező túsok. A menekülést, illetve az államhatár átlépését ténylegesen korlátozó eszközök még alig voltak. A manapság jellemző erős, fizikai akadályokkal is megszilárdított határvédelem, vagy a belépést előzetesen szűrő vízumrendszer még nem létezett. A migrációs csatornák még viszonylag nyitottak, de már a menekültek fogadását koordináló, ellátásukat biztosító állami szervek is kialakulóban voltak.

A XX. század beköszönte a kényszerszermigráció kezelésében is korszakhatárt jelentett: az első világháború minden korábbinál több áldozatot követelt és a kényszervándorlás új korszakát

¹⁹ NINETTE, Kelley (2022): *i.m.* 65. o.

²⁰ Az 1910-es utolsó „nagy-magyarországi” népszámlálás szerint a zsidók száma Magyarországon 911.200 fő, arányuk a teljes lakosságon (Horvátország nélkül 18,3 millió fő) belül 5 %.

hozta el, korábban nem látott menekülthullámokat előidézve Európában és a világ más részein.

3. Menekültkérdés az I. világháború után, az Országos Menekültügyi Hivatal létrehozásának előzményei

A Közép-Európában megjelenő, és az ezzel foglalkozó szervezetrendszer megalapozó kényszervándorlás közvetlen okai az I. világháború utáni békerendezésben keresendők, de természetesen már a háború előtt is jelentős volt a Magyarországot érintő külső és belső vándorlás. A Habsburg Birodalom, majd később az Osztrák-Magyar Monarchia hatalmas területén belül természetes volt a tulajdonképpeni belső vándorlás, az ország egyik részéről a másikra költözés, melyet elsősorban egzisztenciális okok magyaráztak, tipikusan a munkavállalás és a magasabb jövedelem megszerzése volt a cél. A kivándorlás a XIX. század '80-as éveitől indult meg erőteljesebben, és a XX. század első évtizedében érte el a csúcst, melyet mélyebb társadalmi és gazdasági okok, a földnélküli parasztság megélhetésének nehézsége, egyes régiókban a túlnépesedés és a munkanélküliség vagy az alacsony bér motivált. Ezen okok azonban – a migráció bevett tipizációjának megfelelően – az önkéntes vándorlás kategóriájába sorolhatók, még akkor is, ha az egyén, család vagy kisebb közösség szintjén nyilvánvalóan súlyos megélhetési kényszer húzódik meg a háttérben. Ez a kifelé menő vándorlási hullám állami szinten más típusú intézkedést igényelt (elsősorban jogi szabályozást, adminisztratív eszközöket, valamint a kivándorlást elősegítő személyek és szervezetek megrendszabályozását), mint a befelé irányuló (kényszer) migrációs hullám a későbbi évtizedekben.

Magyarország történetében az 1918-as esztendő drámai korszakhatárt jelentett. A központi hatalmak totális vereségével véget ért az első világháború, mely négyévnyi hosszú idő óta nem látott szenvedést hozott a kontinens országainak lakosaira. Közvetlenül a harci cselekményekkel összefüggésben mintegy 8 millió ember halt meg, sok millió katona súlyos sebesülést szenvedett, sokan életük végéig viselték ennek terheit. A közös Hadügyminisztérium veszteséglistái szerint az Osztrák-Magyar Monarchia hadseregébe mintegy 8.170 ezer férfi vonult be katonának, ebből elesett 905 ezer fő, 1.800 ezren megsebesültek, körülbelül 2 millióan kerültek hadifogságba és több mint 830 ezer katonát

nyilvánítottak eltűntnek (később sokukat halottá). A Monarchia 1910. évi (utolsó) népszámlálása szerint az államalakulat 50 millió lakosához képest a fenti, körülbelül 10 %-os veszteség az egyik legnagyobb volt a hadviselő felek között. A szűken vett Magyar Királyság területéről összesen mintegy 3,8 millióan vonultak be a háború alatt több hullámban, mely létszámnak körülbelül 15 %-a halt meg a harcok során.²¹

A háború 1918 novemberében ért véget. A vereség rövid úton az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásához vezetett, és a hosszabb ideje önálló nemzetállam megteremtésében gondolkodó nemzeti kisebbségi elit lehetőséget kapott rá, hogy saját államot, egy szláv dominanciájú államszövetséget (Szerb-Horvát-Szlovén Királyság), és egy centralizált országot (Csehszlovák Köztársaság) szervezzen, illetve – Románia esetében – nagyállami, nemzetegyesítő vágyai megvalósulhassanak. Magyarországnak teljesen új határai lettek, melyről a trianoni békeszerződés 27. cikke rendelkezett. A békeszerződésben csak elnagyoltan állapították meg a határvonalakat, annak pontos kijelölését a határmegállapító bizottságokra bízta.²² Határain, illetve azokon túl is új államok szerveződtek. Kis ország lett, csaknem homogén etnikumú, a vesztes háború következményeként túlnyomórészt elszegényedett lakossággal, súlyos gazdasági problémákkal, ellenséges államokkal körülvéve. A háború és az új országhatárok miatt sok ember hagyta el ideiglenesen vagy véglegesen szülőföldjét szerte Európában, és még többen lettek más országok polgárai úgy, hogy születési helyüket sohasem hagyták el. Bár a XIX. század második felétől megerősödő globális kapitalizmus is elősegítette a nemzetközi vándorlást, az első világháború után közvetlenül Európában tömeges kényszmigrációs mozgás indult el, majd az 1920-as években a nemzetközi migráció is új csúcspontokat ért el.²³

Magyarország, mely a megelőző évtizedekben (1914-ig) jelentős számú migránsokat kibocsátó ország volt,²⁴ az első világháború végnapjaitól hirtelen befogadó országgá vált. Az első olyan intézmény Magyarországon, mely állami felügyelet alatt- és országos illetékességgel foglalkozik a menekültkérdéssel, a magyar királyi miniszterelnök 3240/1920-as számú rendelete alapján hivatalosan 1920. április 24-én megalakult Országos Menekültügyi

²¹ A Hadtörténeti Intézet és Múzeum statisztikái. <https://ivh-katonahoseink.militaria.hu/statistics> (Letöltés ideje: 2023.04.19.)

²² Hadtörténeti Intézet és Múzeum: A trianoni határok kitűzése. <https://militaria.hu/digitalis-hadtortenelem-hadtorteneti-oktatasi-csomagok-iskolak-szamar/a-trianoni-bekeszerzodes-es-annak-hatasai/a-trianoni-bekeszerzodes-es-annak-hatasai-hadiesemenyek/a-trianoni-hatarok-kituzese> (Letöltés ideje: 2023.09.12.)

²³ SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? Belügyi Szemle, 2020/9. szám. 117. o.

²⁴ Magyarországról a tömeges kivándorlás az 1880-as években kezdődött, és az első világháború kitöréséig, ezzel a határok lezárásáig, 1914-ig tartott. Ezen időszak alatt az ország vándorlási vesztesége (kivándorlás mínusz a visszatérők száma) mintegy 1,4 millió fő volt, bár ennek legalább 70 % nem magyar nemzetiségűek alkották.

Hivatal volt. Működésének céljaként a megszállás alatt lévő országrészekből menekültek „segélyezését, támogatását és ügyeinek egységes intézését” írták elő. A Hivatal ekkor az úgynevezett Békeelőkészítő iroda „B” csoportja keretein belül működő, hatósági jogkörrel bíró intézmény volt. Mellette véleményező testületként működött a 6-10 tagból álló Menekültügyi Tanács. Ennek a tagjait és tisztségviselőit azon társadalmi szervezetekben résztvevők közül nevezték ki, mely szervezetek már korábban is a menekültekkel foglalkoztak. A Hivatalt területi alapon osztották három főosztályra: a kelet, az észak és a délmagyarországra.²⁵

De milyen út is vezetett ezen szervezet megalakulásához?

3.1 Az első világháború és a kényszervándorlás összefüggései

Ahogy arra a fentiekben is utaltam, a háborúk a történeti korokban is erőteljes kényszervándorlást indukáltak. Hosszabb vagy rövidebb időre sokan elhagyni kényszerülnek hazájukat akár közvetlenül a harci cselekmények, a seregek vonulása, vagy egyszerűen a megélhetés ellehetetlenülése miatt.²⁶ Az első világháború kitörésekor az Európán belüli, valamint az Európából a tengerentúlra irányuló természetes vándorlás szinte teljesen leállt (ide nem számítva a milliósra duzzasztott tömeghadseregek vonulását). Magyarországon a kivándorlásról szóló 1909. II. törvénycikk – a honvédelmi és a nemzeti érdekek maximális figyelembevételével – adminisztratív módon a kivándorlók körének szűkítésével kívánta akadályozni az emigrációt.²⁷ Ez egyben az 1903. évi a kivándorlásról szóló IV. törvénycikk kudarca is volt: a kivándorlási kedv a XX. század elején egyre csak fokozódott.

Az intenzív harci cselekmények jellemzően csak kis területre koncentráálódtak, a civil lakosság elleni szervezett erőszak – ellentétben a második világháborúval – nem volt jellemző, így ezek a tényezők nem indukálták a polgári lakosság nagyobb arányú menekülését. A tömeges kényszervándorlás időszaka Európában közvetlenül a háború után jött el, és az 1920-as évek elejéig tartott.

A háború eseményeire itt csak röviden térünk ki: az európai hatalmak közötti fegyveres konfliktus közvetlen kiváltó oka Ferenc Ferdinánd osztrák-magyar trónörökös 1914

²⁵ Belügyi Közlöny XV. évfolyam 18. szám, 1920.05.02., 604. o.

²⁶ A magyar történelmet tekintve kifejezetten a megélhetési viszonyok ellehetetlenülése miatti kényszermigrációnak tekinthető a székelyek Bukovinába való vándorlása is a XVIII. század második felében.

²⁷ SALLAI János (2016): A ki- és bevándorlás magyar szabályozása a XX. század elején. In: SZALMA József (szerk.): A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 371. o.

júniusában történt meggyilkolása volt. A háborúhoz vezető gyilkosságot egy boszniai szerb merénylő követte el, aki ezzel akarta elérni, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia hagyjon fel a török uralom alól frissen felszabadult Bosznia-Hercegovina megszállásával, és a Balkánon létrejöhessen egy minden szerbet egy országban egyesítő délszláv állam. Miután az Osztrák-Magyar Monarchia és Szerbia a merénylet után nem tudott békés egyezsége jutni egymással, 1914. július 28-án a Monarchia hadat üzent Szerbiának, melyhez hadviselő félként rövidesen az összes európai nagyhatalom csatlakozott. Ezzel kezdetét vette a „Nagy Háború”. A háborút alapvetően két csoport vívta egymással: az antant (Szerbia, Oroszország, Franciaország és Nagy-Britannia), és a nyelvi és kulturális hasonlóság, valamint az oroszellenesség menetén szerveződött- központi hatalmak (Ausztria-Magyarország, Németország és az Oszmán Birodalom). Összességében azonban majd 40 ország volt részese, több mint 70 millió katonát fegyverbe állítva. A háború alapvetően az európai hadszíntereken zajlott, más földrészekre leginkább a gyarmati rendszer működésének sajátosságai miatt terjedt ki. A klasszikus anyagháborúban végül a kisebb erőforrásokkal rendelkező központi hatalmak államai maradtak alul, és 1918. szeptember végétől egymás után tették le a fegyvert, hogy béketárgyalásokba kezdhessenek. A háborút tulajdonképpen hivatalosan is lezáró compiègne-i fegyverszüneti egyezményt 1918. november 11-én írták alá az antanthatalmak, valamint a Német Birodalom képviselői. Az 1919-ben és 1920-ban zajlott békekonferenciákon a győztes országok súlyos anyagi terheket róttak ki a vesztes államokra, így Magyarországra is, valamint Európa térképét is teljesen átrajzolták: míg nyugaton inkább határkiigazítások zajlottak Németország kárára (Franciaország visszaszerezte az 1871-ben elvesztett területeit). Közép- és Kelet-Európában új államalakulatok jöttek létre, vagy szereztek vissza önálló állami létüket. A felbomló Osztrák-Magyar Monarchia területén öt állam osztozott. Az új államok határainak megrajzolásakor többé-kevésbé próbálták követni a nemzetiségi határokat, ez azonban egyrészt a sok helyen mozaikszerűen keveredő etnikumok miatt, másrészt a nagyhatalmi, nagyállamiságra törekvő igények miatt nem volt lehetséges. A helyzetet súlyosbította a háború utáni társadalmi elégedetlenség, az általános létbizonytalanság, polgári forradalmak, felkelések, szélső-bal és jobb oldali puccsok. Mindezek okán a kényszervándorlás is egyre gyakoribb jelenséggé vált. A Wix-jegyzék nyilvánosságra hozása és a trianoni határok kijelölése közötti időben lezajló forradalmak, a társadalmi-politikai-gazdasági káosz mind-mind kényszer mozgást eredményezett.

3.2 A menekültekkel kapcsolatos első nemzetközi egyezmények a XX. században

Az un. Hágai egyezmények

Hágában 1899-ben 26 ország részvételével aláírtak egy egyezményt a szárazföldi háborúk törvényeiről és szokásairól²⁸, melyet 1907-ben, immár 44 ország részvételével kiegészítettek. Ezt az egyezményt a Monarchia 1913 szeptemberében fogadta el, és mind a mai napig része a magyar jogrendszernek.²⁹ Ezen rendelet egyelőre csak a hadifoglyokról, a befogadott seregekről és a sebesültekről rendelkezik, a civil menekültekről még nincs benne szó, kivéve azokról a markotányosokról, tudósítókról, akik a katonákat kísérik. A rendelet szerint mindannyijukkal a hadifoglyokkal azonos módon kell bánni. A katonákra vonatkozóan azt mondja ki a jogszabály, hogy a hadifoglyokat meghatározott helyeken kell őrizni, de csak rövid időre és csak különleges biztonsági okokból zárhatók el vagy korlátozható a mozgásuk. Alapesetben azon a helyen, ahová szállították őket, de bizonyos határokon belül szabadon mozoghatnak. A befogadott internált csapatokat a hadszíntértől távoli helyre kell szállítani és ott „segélyben kell részesíteni” őket. A rendelet azt is kimondja, hogy a foglyokról az államnak kell gondoskodnia, ugyanúgy, mintha a saját katonái lennének. A katonák a képességeiknek megfelelően munkabérért dolgoztathatók is, de kizárólag olyan területen, ami nincs összefüggésben a háborúval. A hadifoglyok ezen felül szabadon is bocsáthatók, amennyiben erről a saját országuk- és az őket foglyul ejtő kormány megegyezik. A hadifoglyok nyilvántartásáról központilag kell gondoskodni, ennek végrehajtását lehetővé tévő az egyezmény 14. cikke arról is rendelkezik, hogy úgynevezett tudakozó irodákat kell felállítani. Az irodáknak három feladatköre van. Egyrészt személyi lapot kell vezetni minden hadifoglyról, melyben vezetni kell egy törzskönyvi számot, valamint „a hadifogoly családi és utónevét, korát, származási helyét, rendfokozatát, csapattestét, sebesüléseit, elfogatásának, internálásának, sebesülésének és halálának idejét és helyét, úgyszintén az összes különös észrevételeket”, és a háború befejeztével az adatokat a származási országba el kell juttatni.³⁰

²⁸ Az 1899-ben elfogadott, hadijogi tárgyú hágai egyezmények:

- Egyezmény a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól.
- Egyezmény az 1864. évi genfi egyezmény elveinek alkalmazásáról a tengeri háborúban.
- Nyilatkozat a fojtó vagy mérges gázokat terjesztő lövedékek eltiltásáról.
- Nyilatkozat az emberi testben könnyen szétmenő vagy ellapuló lövedékek eltiltásáról.
- Nyilatkozat a léggömbökről lövedékek és robbanóanyagok indításának, és hasonló természetű cselekményeknek öt éves időszakra való eltiltásáról.

²⁹ 1913. évi XLIII. törvény az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat beczikkelyezése tárgyában.

³⁰ 1913. évi XLIII. törvény 14. Cikk

Másrészt feladata, hogy a „hadifoglyokra vonatkozó minden tudakozódásra válaszoljon, ...értesítést kap az internálásokon, az ezekben beállott változásokról, a becsületszóra való szabadon bocsátásokról, a kicserélésekről, a szökésekről, a kórházba történt felvételekről, az elhalálozásokról.” Harmadik feladatként pedig az irodának kellett összegyűjtenie, őriznie majd a jogosultak részére elküldenie az elhunyt hadifoglyok személyes tárgyait. A 15. cikk a hadifoglyokat segítő egyesületekről nyilatkozik. Eszerint ezek az egyesületek segélyeket oszthatnak ki, s az általuk gyűjtött adományok vám, illeték és fuvardíjmentesek.

Az osztrák-magyar hadügyminiszter intézkedései

A múlt évszázad elején a térségben a menekültekkel kapcsolatban hozott első intézkedések a már említett balkáni háborúkhoz köthetők, és kifejezetten a menekült katonákkal való bánásmódra vonatkoztak. Az első balkáni háború 1912 októberében tört ki az Oszmán Birodalom és a balkáni államok (pontosabban a frissen létrejött Balkáni Szövetség tagjai: Bulgária, Szerbia, Görögország és Montenegró) között. A Monarchia – tartva egy esetleges háborútól – már szeptemberben megerősítette déli határait. A háború kitörése után Bulgária, Görögország, Montenegró és Szerbia nem várt módon gyors sikert ért el a török haderő ellenében. Október végétől a harcokban vereséget szenvedő török katonák egyre nagyobb számban léptek be az Osztrák-Magyar Monarchia területére és tették le a fegyvert. Az volt a céljuk ezzel, hogy elkerüljék a vélhetően rájuk váró montenegrói vagy szerb hadifogságot. A nem várt helyzet kezelésére a menekült katonákkal kapcsolatos első intézkedéseket az osztrák-magyar hadügyminiszter hozta meg. Első körben távirati úton úgy rendelkezett, hogy a katonákat olyan módon kell ellátni és elszállásolni, mintha azok Monarchiához tartoznának. Azt is elrendelte, hogy a számukra kijelölt elszállásolási területet a menekült török katonák nem hagyhatják el, de azon belül civil ruhában szabadon járhatnak. Október végére több száz török katona és sok civil is várakozott a bosnyák határ túloldalán, és a katonák is egyre nagyobb számban léptek be a Monarchia területére és tették le a fegyvert. Az ide menekülő török alakulatok kezelése, ellátása és későbbi hazatérésük megszervezése egyre nagyobb feladat elé állította a Monarchia katonai vezetését. Mivel a menekültekkel kapcsolatos döntések meghozatalára, a mindennapi helyzetek kezelésére és az ellátási feladatok megszervezésére ekkor már nem volt elegendő a hadügyminiszter távolból történő rendelkezése, a feladatok ellátásával a mai Bosznia-Hercegovina déli részén, a montenegrói és

a szerb határhoz viszonylag közel található Gorazde város katonai állomásparancsnokságát bízták meg.³¹

A menekült katonák elhelyezése a Hágai Egyezmény alapján

A bejövő török katonákat a külügyminiszter rendelkezése és a nemzetközi egyezmények alapján tehát a határról a Monarchia különböző helyőrségeibe szállították, majd itt őrizték őket: az összeírás alapján mintegy 1700 főt. Az internálás nagyjából 8 hónapig tartott, majd 1913 júliusában szervezett keretek között hazaszállították a menekültként befogadott katonákat Törökországba. Az államnak jelentős kiadást jelentett ez a nyolc hónap, viszont a török- (osztrák-) magyar jó viszony erősödött általa, s az Oszmán Birodalomból ezek után jelentős hadiipari megrendelések is érkeztek elsősorban osztrák hadiipari cégekhez.³²

Látjuk tehát, hogy ekkor az „állami menekültügy” területén még a csak kezdetleges intézkedésekről beszélhetünk. Kizárólag az ideiglenesen az országban tartózkodók átmeneti ellátásáról, elhelyezéséről, regisztrálásáról volt szó, mely túlnyomórészt katonákat érintett, valamint nagyon kis részben a katonákkal együtt érkező civileket. Megállapítható azonban, hogy a probléma felmerülésével szinte azonnal magas szinten kezdtek el foglalkozni a kialakult helyzet kezelésével, központosították azt, normákat dolgoztak ki, gyűjtőpontokat állítottak fel, az ellátási kérdésekről szervezett módon igyekeztek gondoskodni.

3.3 Románia hadba lépése, az első civil menekültek érkezése

A világháború eseményeiben a migráció szempontjából fontos történés volt Románia hadba szállása. Románia a háború első két évében semleges maradt, diplomáciai csatornákon próbált meg mindkét harcoló tömb vezetőitől a lehető legtöbb ígéretet megszerezni nemzetállami igényeinek érvényesítéséhez. Döntő érv volt a háborúba való belépés mellett az antant vezetőitől 1916 nyarán kapott ígéret, miszerint az Osztrák-Magyar Monarchiával szembeni területi követeléseinek teljes mértékben helyt adnak majd, amennyiben az antant hatalmak oldalán belép a háborúba. Ennek megfelelően Románia 1916. augusztus 27-én hadat üzent a

³¹ BALLA Tibor (1997): Rossz szomszédság török átok? Limes, 10. évfolyam 3. szám. 59-61. o.

³² BALLA Tibor (1998): Török katonák internálása Ausztria-Magyarországon 1912-1913-ban. Hadtörténeti Közlemények, 111. évfolyam, 1998/4. szám, 897. o.

központi hatalmaknak, és hadserege megindult Erdély elfoglalására. A román betörést követően több tízezren igyekeztek elhagyni Erdélyt és átjönni a mai Magyarország területére. Ekkora mennyiségű embertömeg elhelyezésére a Királyhágón túli vármegyék nem voltak felkészülve. A kialakult helyzetre reagálva a minisztertanács 1916. szeptember 18-án engedélyezte, hogy az ország belső megyéibe is települhessenek a menekülők, majd szeptember 28-án a Belügyminisztérium távirati rendeletet adott ki arról, hogy mely megyében hány menekültet kell elhelyezni. Megállapítható, hogy a menekülőket nem egyenlő számban, és nem is lakosság- vagy területarányosan osztották el a megyék között, de arról nincs fellelhető adat, hogy vajon mi alapján került az egyik megyébe több, a másikba kevesebb menekült. A menekülőket jellemzően vonatokkal szállították el a megszállt területekről az ország belsejébe, néha az ország másik végébe. Megemlíthető, hogy azt is előírták, a tisztviselőknek a szállítás során komfortosabb ellátást kell nyújtani, mint a „falusi népnek.” A nagyobb vasúti csomópontokról a végső szálláshelyre szintén szervezetten, vasúton vagy szekérrel vitték őket. Menekülttáborok felállítására csak Budapesten és Erdély nem megszállt részein volt szükség, mivel az ország többi részén az eredetileg is kétkezi munkából élőket igyekeztek falvakban, magánházaknál elhelyezni. A többiek részére a megyeszékhelyeken igénybe vették a fellelhető szállodákat, egyéb szálláslehetőségeket, ahol ezek rendelkezésre álltak, ott a gyárakban vagy a nagyobb uradalmakban helyezték el a menekülőket, elkerülendő a helyi lakosság túlterhelését és ellenállásának kiváltását. A magánházaknál elhelyezettektől kérhettek bérleti díjat a befogadók, amit segély formájában visszakaptak a menekültek. Az elhelyezésnél ügyeltek rá, hogy az ugyanazon településről érkezőket Magyarországon is egy helyszínen helyezzék el, így megőrizve az egymást segítő családi-rokoni-baráti kapcsolatok fennmaradását, a társas támogató háló megőrzését. A menekülttáborokkal szemben a magánszemélyeknél történő elhelyezést azért preferálták, mert ezzel bizonyos fokig mindkét fél jól járt. A menekültek is jogosultak voltak a cukor- és lisztjegyekre,³³ amivel az őket befogadók tulajdonképpen jól jártak, mivel így több nyersanyagból tudtak gazdálkodni. Az államnak is előnyös volt a magánházaknál történő elhelyezés, tekintve, hogy ilyenkor a menekültek ellátása terheinek egy részét a helyi lakosság magára vette. Ezzel szemben a menekülttáborok működtetése jelentősen nagyobb költséggel

³³ Az un. jegyrendszert, vagyis a hiánygazdaságokban az alapvető élelmiszerek elosztására létrehozott bürokratikus elosztási módot 1915 nyarán vezették be Magyarországon, majd egyre több termékre terjesztették ki, a fejadagok fokozatos csökkentése mellett.

járt, valamint a táborokban a járványok is nagyobb valószínűséggel alakulhattak ki, aminek a kezelése szintén hatalmas többletterhet jelentett volna az államnak.³⁴

A román betörés visszaverésére néhány héttel később megkezdődött az osztrák-magyar és német erősítés beérkezése, majd a központi hatalmak csapatai ellentámadásba mentek át. Ennek eredményeként 1916. október végére a román erőket teljesen kiszorították Magyarországról, decemberben elfoglalták Bukarestet, és az év végére Románia nagy része osztrák-magyar-német megszállás alá került. A román megszállás elől menekülő civilek többsége néhány hónapos magyarországi tartózkodás után visszatért lakóhelyére.

3.4 A menekültek nyilvántartásának kezdetei

A menekültek számáról ebből az időszakból nincs pontos információnk, mivel az összeírásuk egyrészt nagyon esetleges volt, másrészt pedig általában csak a visszatelepítés megszervezése kapcsán történt meg. A magyar hatóságok által szervezett visszatelepítési programokon kívül vagy az előtt hazatérőkről egyáltalán nem készült nyilvántartás. A szervezett utaztatások túlnyomórészt vasúton történtek. A vasútvonalak használatában a katonaság igényei mindig elsőbbséget élveztek. A háborús helyzetben hatalmas ember és anyagtömeg szállításáról kellett gondoskodni. A csapatok szállítása, átcsoportosítások biztosítása, a szabadságos katonák szállítása, a hadigazdálkodással összefüggő áruszállítás szinte teljesen lekötötte a kapacitásokat.³⁵ A polgári közlekedés esetleges volt, így a tisztviselőknek gyakran idejük sem volt a teljeskörű összeírára, továbbá a halálesetekről, szökésekről jórészt nincs információnk. A menekült vasúti alkalmazottakat a Magyar Királyi Államvasutak látta el, így – mivel róluk közvetlenül nem az államnak kellett gondoskodnia – szintén nem kerültek be a nyilvántartásba. A vasút a korszak legnagyobb munkaadója volt, az 1910-es években mintegy 110.000 ember dolgozott az állami és magán vasutaknak Magyarországon, túlnyomórészt fizikai munkakörökben: pályafelügyeleti, vonatmozgatási, karbantartási feladatokat látott el. Bár a vasutasok társadalma is erősen hierarchikus, rétegzett volt, egyfajta kiszámíthatóságot

³⁴ CSÓTI Csaba (1999): Az 1916. évi erdélyi menekültek Somogy megyében. In: BÖSZE Sándor (szerk.): Somogy megye múltjából - Levéltári évkönyv 30., Kaposvár. 345. o.

³⁵ NÉMETH Ernő (1994): Adalékok az Osztrák-Magyar Monarchia katonai közlekedési és vasúti szerveinek (különös tekintettel a Magyar Királyi Honvédség, a Magyar Királyi Államvasutak) történetéhez és első világháborús szerepléséhez (1868-1918). Kandidátusi értekezés, Budapest. 182. o.

és megbecsültséget jelentett.³⁶ A vasutasoknak a területi igazgatóságok alárendeltségében működő üzletvezetőségek megpróbálták elhelyezkedési lehetőséget biztosítani. Akiknek helyben nem volt munkalehetőség, annak a központban adtak munkát. A vasutas családok alapvető ellátását a frissen megalakított jóléti bizottságok által biztosították.³⁷ A hivatalnokok általában még a többi visszatelepülő előtt próbáltak visszatérni, így ők sem kerültek összeírásra. Annyit tudhatunk, hogy a civil menekülőknek nagyjából három csoportját lehet megkülönböztetni: az úgynevezett önerőből menekülőkét, a vasutasokét, illetve az Erdélyből menekülőkét, akiknek a szállításáról az állam gondoskodott. A központilag szállított menekültekkel kapcsolatban kétféle összeírás is készült. Egyrészt nyilvántartották az őket szállító vonatok indulási és érkezési állomását és idejét, valamint a szállított személyek számát, ahogy ezt az alábbi táblázatrészlet is mutatja. Mint látjuk, ezek a táblázatok sem tartalmazznak minden információt: a kérdőjelek a bizonytalan, illetve a hiányzó adatokat jelölik.

Az érkező vonatok nyilvántartására
(Csóti Csaba idézett munkája nyomán)

	Indulás dátuma	Indulás helye	Célállomás	Megérkezés dátuma	Létszám (fő)
1.	1916. IX. 30.	Szászrégen	Kaposvár	1916. X. 2.	950
2.	1916. X. 1.	Arad	Kaposvár	1916. X. 2. ?	772
3.	? Áthaladt: 1916. X. 1.	? Áthaladt: Szabadkán	Kaposvár	?	1200
4.	1916. X. 2.	Arad	Kaposvár	1916. X. 3.	178 férfi, 572 nő, 62 gyerek

Az érkezőkről olyan nyilvántartás is készült, amiben a befogadó település neve, az 1910-es népszámlálás szerinti polgári lakosainak száma, a menekültek számadatai (férfi, nő, 14 év alatti és 14-17 év közötti gyermek, ismeretlen életkorú nő és férfi), valamint a helyi lakosság és a menekültek százalékos aránya szerepel. Itt is azt láthatjuk, hogy az adatok gyakran hiányosak, a nyilvántartás részletezettsége nem egységes. A meglévő összeírásból az derül ki, hogy mind a szervezeten, mind az egyénileg menekülők között több volt a nő és a gyermek, mint a férfi.

³⁶ SZÜTS István Gergely (2012): Vasutas vagonlakók és a MÁV menekültpolitikája, 1918-1924. Múltunk, 57. évf., 2012/4. sz., 90. o.

³⁷ CSERHÁTI Katalin (2015): Az első világháború utóhatása a MÁV hivatalnok rétegére 1918 és 1922 között. In: Trauma és válság a századfordulón - Történelem. Eger, Eszterházy Károly Főiskola Líceum Kiadó. 178. o.

Példa a menekült személyek település szintű nyilvántartására
(Csóti Csaba idézett munkája nyomán)

	Befogadó település adatai		Menekültek adatai (fő)							Helyi lakosság / menekült arány
	Név	Polgári lakosság 1910-ben (fő)	F.fi	Nő	Gyerek (14 év alatt)	Gyerek (14-17 év)	Ismeretlen életkorúak		Össz.	
							Ffi.	Nő		
1.	Kaposvár (Somogy vármegye)	23.528	67	117	151	55	4	2	396	1,6 %
2.	Bárdudvarnok (Somogy vármegye)	1618	3	5	5				13	0,8 %
3.	Hetes község (Somogy vármegye)	1065	5	10	11	1			27	2,5 %

A szervezeten menekülők ellátása minden esetben az állam feladata volt. Mint említettük, voltak olyanok is, akik az egyéni menekülést választották: ők általában tisztviselők, földbirtokosok, kereskedők, értelmiségiek és az ő háztartásukhoz tartozók voltak, akik bár jómódúnak számítottak, de a javaikat nem, vagy csak az ingóságaik kis részét tudták magukkal hozni, így az állami támogatásra ők is rászorultak.

Az elhelyezés megválasztásakor több szempontot is figyelembe vettek. Egyrészt, az odaszállítás könnyű megoldása érdekében fontos volt, hogy a település rendelkezzen vasútállomással vagy legalábbis elérhető közelségben legyen a vasút. Az egy településről érkezőket igyekeztek a továbbiakban is azonos településen elszállásolni, illetve amint azt már fentebb említettük, a magánszállásokat, kereskedelmi szálláshelyeket, gyártelepek barakjait részesítették előnyben, annak érdekében, hogy ne kelljen menekülttáborokat létrehozni.

A felmérések szerint 1916-ban nagyjából 31 ezer menekültől kellett gondoskodni. Az állam ekkor segély gyanánt a menekültek részére biztosított élelmiszerjegyet, lehetővé tette, hogy ingyen utazhassanak illetve napi egy, majd később két korona pénzbeli államsegélyt adott. A munkalehetőségek vidéken a mezőgazdaságban voltak adottak, de természetesen a téli hónapokban ezekkel nem lehetett élni ³⁸ Az erdélyi menekültek elhelyezése, ellátása, segélyezése, munkához való juttatása kérdésében a Belügyminisztérium rendeletek sorát

³⁸ CSÓTI Csaba (1999): i. m. 355. o.

hozta meg az 1916-os évben, melyben kiemelik, hogy a menekültek támogatásának leghelyesebb és legértékesebb módja a munkaalkalmak szerzése.³⁹

3.5 A menekültügyi kormánybiztosság

1918 kora őszen még a történelmi Magyarország határain kívül húzódtak a frontvonalak, de a központi hatalmak seregei mindenhol visszavonulásra kényszerültek, az összeomlás már közel volt. Az antant balkáni offenzívájának megindulása után először Bulgária kér fegyverszünetet (szeptember 30., Szaloniki), majd az Piave folyónál történt olasz áttörést (október 28.) követően Budapesten győz az őszirózsás forradalom (október 31.). Tisza István miniszterelnököt meggyilkolják, az új miniszterelnök Károlyi Mihály lesz. A háború hivatalos végét Magyarország számára a 2018. november 3-án aláírt padovai fegyverszünet jelenti. A Monarchia szétesése megállíthatatlan volt. A román és szerb csapatok megkezdték a csapatösszevonásokat, felkészülve a Magyar Királyság területére való bevonulásra, mely röviddel a fegyverszünet után meg is kezdődött: a román csapatok november 17-én lépték át először a határt Gyimesnél. Az 1918. november 13-án aláírt belgrádi egyezményben az antant nevében a megszálló francia csapatok megígérték ugyan, hogy a béketárgyalásokig biztosítják Magyarország határait és meghagyják a magyar közigazgatást, ezt azonban a kisantant országok a későbbiekben nem tartották be, hanem megkezdték a számukra korábban kilátásba helyezett területek megszállását.

A szerb és román benyomulással megkezdődött a menekülés az érintett területekről. A menekültkérdés 1918 végére már olyan szintű problémát jelentett, hogy az állam felismerte, egységesen és központilag kell intézni a hozzájuk kapcsolódó ügyeket. Ezen felismerés hatására nevezték ki menekültügyi kormánybiztossá dr. Liber Endre tanácsjegyzőt. Feladata a Nagy-Magyarországról, valamint Horvát-Szlavónia területéről menekülő polgári lakosság elhelyezésének, élelmezésének és 'felruházásának' megszervezése volt. Kinevezése az 1912. évi LXIII. törvénycikk 4.§-a alapján történt.⁴⁰ A Világ című folyóirat 1918. december 7-én

³⁹ 30.000/1916. B.M. rendelet az erdélyrészi menekültek segélyezéséről.

80.100/1916. B.M. rendelet az erdélyrészi menekültek munkaközvetítésének országos szervezéséről.

32.700/1916. B.M. rendelet az erdélyi menekülteknek meleg ruházattal ellátásáról.

33.000/1916. B.M. rendelet az erdélyrészi menekültek visszatelepítéséről.

33.100/1916. B.M. rendelet az erdélyrészi menekültek visszatéréséhez szükséges igazoló okmányokról.

In.: A háborúval kapcsolatos törvények és rendeletek gyűjteménye. Kiadja a Magyar Belügyminisztérium. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1918.

⁴⁰ Fővárosi Közlöny, 1918.11.09. 29. évfolyam 54. szám. 2137. o.

már arról számol be, hogy a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság megalakulása (1918. december 1.) után Horvátországból hazánkba menekülő magyarok nagy része Budapesten telepszik le, csakúgy, mint korábban a Felvidékről és Erdélyből már ide menekültek. Ennek megfelelően ekkora már nagyjából 27.000 menekült tartózkodott a fővárosban. Az érkezőket magánlakásokban és szállodákban nem, csak hatósági orvos által felügyelt tömegszállásokon helyezik el, ám ennek a nagyszámú embernek az elhelyezése már komoly nehézségekbe ütközik. Ezen felül a sok menekült már veszélyezteti a főváros lakosságának élelmezését is. A beszámoló szerint a belügyminiszter táviratban értesítette a vidéki hatóságokat, hogy az oda érkezett menekülteket lehetőség szerint ne engedjék tovább a fővárosba, hanem helyben vagy egy szomszédos törvényhatóság területén helyezték el őket.⁴¹ Mivel ezen intézkedés ellenére sem csökkent a Budapestre érkezők száma, Liber Endre kormánybiztos egy hatósági igazolvány bevezetését látta indokoltnak. Elképzelése szerint ez a vasúti utazást tenné lehetővé az ország területén belül, és tartalmazná az utazás indokát is. A Budapestről való elutazást a kormánybiztos nem kötné ilyen igazolványhoz, csak a beutazást.⁴² A lakásügyi kormánybiztos, Dietz Károly ekkor úgy látja, hogy a fővárosba menekülőket már nem az életveszély, hanem csak a jobb élet reménye hajtja. Ugyanakkor már a harctérről hazaérkező, eredetileg is budapesti lakosoknak sem tudnak miattuk ellátást biztosítani. Mivel a lakhatást nagy százalékban oktatási intézményekben tudják megoldani, ezért ha ez így folytatódik, a tanítás kerül veszélybe a fővárosban. A hivatalos álláspont szerint a menekülők féltelme alaptalan, s nyugodtan maradhatnak a korábbi lakhelyükön, nem szükséges onnan eljönniük. Ha mégis a lakhelyük elhagyása mellett döntenek, akkor sem kell feltétlenül a fővárosba jönniük, hiszen az útba eső nagyvárosokban ugyanolyan segélyezésben és ellátásban kell részesülniük, mintha Budapestre jönnének. Ezáltal az amúgy is nehézségekkel küzdő vasúti közlekedést sem terhelik a szükségesnél nagyobb mértékben.

A Budapestre való beözönlés megakadályozására a fent említett hatósági igazolvány bevezetésén túl értesítették a vasúti jegypénztárakat, hogy csak indokolt esetben adjanak ki menetjegyet, illetve az engedély nélkül a fővárosban tartózkodókat visszaküldik korábbi tartózkodási helyükre. Ezen túl az, aki két napnál több időt szeretne Budapesten tölteni, erre engedélyt kell kérnie, illetve jelentkeznie kell a kormánybiztosságon. Aki nem rendelkezik ilyen engedéllyel, az nem kap sem élelmiszer-, sem lakásutalványt, illetve a panziók sem fogadhatják be őket. Mindezek betartatásában ekkor már a rendőrség is együttműködik a

⁴¹ Világ, 1918. december 7., 9. évfolyam 1/287. szám, 7. o.

⁴² Budapest - Köztársasági Újság, 1918. december 08., 42. évfolyam 19. szám, 8. o.

kormánybiztossággal. A következő feladatnak pedig a menekültek hazajuttatását nevezik meg.⁴³

Liber Endre az Országos Menekültügyi Hivatal megalakulásakor, 1920 áprilisában lemondott a kormánybiztosságról. Lemondását a belügyminiszter nem fogadta el, hanem megbízta őt a külföldi internálásból hazatérők ügyeinek intézésével.⁴⁴

3.6 A Békeelőkészítő Iroda és a Magyarország Területi Épsége Védelmi Ligája

A Békeelőkészítő Irodát a későbbi miniszterelnök, gróf Teleki Pál hozta létre a Külügyminisztériumon belül 1919. augusztus 21-én, Horthy Miklós és József főherceg megbízásából. Ennek előzménye volt, hogy a fegyverletétel után a kor sok neves földrajztudósa is igyekezett tevékenyen hozzájárulni ahhoz, hogy Magyarország a békekötés után is megőrizhesse területi integritását. A Magyar Földrajzi Társaság négy szakembert – köztük Teleki Pált – bízott meg azzal, hogy írják le a magyar földrajztudósok véleményét az ország feldarabolásával kapcsolatban.⁴⁵ Gróf Teleki Pálra azért esett a választás, mert amellet, hogy közéleti szerepet vállalt, földrajztudós, egyetemi tanár és a Magyar Tudományos Akadémia tagja is volt. A háborúban a szerb és az olasz fronton is harcolt, majd a román betörés idején az erdélyi kormánybiztosságon dolgozott. Az őszirózsás forradalom alatt a békeelőkészítő munkálatok egyik koordinátora lett, és a Párizsba utazó magyar békeküldöttségnek is tagja volt. A földrajztudósok, a Pozsonyi Magyar Tudományegyetem tanárai, az általuk megfogalmazott 'Pro Hungaria' című kiáltványban⁴⁶ úgy vélekedtek, hogy egy állam megalakulásakor az adott ország hegy- és vízrajza fontosabb tényező, mint az, hogy csak azonos nemzetiséghez tartozók éljenek a területén. Ezt arra alapozták, hogy véleményük szerint a történelmi Magyarország természeti és földrajzi egységét korábban soha nem kérdőjelezték meg. Az 1918-as forradalom után megalakult új kormány Telekitől függetlenül szintén megkezdte a békeelőkészítést, de ők már nem földrajzi, tudományos, hanem inkább politikai síkon indultak el.

⁴³ Pesti Napló, 1918. december 8., 69. évfolyam 288. szám, 8. o.

⁴⁴ Az Újság, 1920. április 28., 18. évfolyam 102. szám, 2. o.

⁴⁵ HAJDÚ Zoltán (2000): A magyar földrajztudomány és a trianoni békeszerződés. 1918-1920. Kisebbségkutatás, 2000/2. szám, 229. o.

⁴⁶ POLNER Ödön, KOVÁTS Ferenc, HODINKA Antal, PRINZ Gyula, LUKINICH Imre (1918): Pro Hungaria. Magyarország Igazsága. Szózat a Békekonferenciához. Kiadja a Pozsonyi Magyar Tudományegyetem, Pozsony.

A Magyarország Területi Épsége Védelmi Ligája (Területvédelmi Liga, 'TEVÉL') 1918 novemberében szintén Teleki Pál segítségével alakult meg. A szervezet komoly állami apanázsban részesült, és az abban az időben alakult sok más szervezethez hasonlóan az ezeréves Magyarország területi egységének megőrzését tűzte ki céljául. Ettől kezdve jelentős nemzetközi és hazai propagandát kifejtve az ország legnagyobb területvédelmi társadalmi szervezeteként működött a trianoni békeszerződés aláírásáig. (A Tanácsköztársaság idején felszámolták, majd annak bukását követően újjáalakult.) A kor neves politikusai és tudósai vettek részt tevékenységében. A trianoni békeszerződés megkötése után más irredenta szervezetekkel együtt beolvadt a Magyar Nemzeti Szövetségbe.⁴⁷

A menekültek kapcsán felmerülő problémák

A menekültek érkezésének üteme a háborús frontok mozgását követte. Ennek megfelelően a Világháború második évében, Olaszország hadba lépése (1915. május) után elsősorban a déli területekről érkeztek főként szlovén és olasz anyanyelvű menekültek, valamivel később Galíciából és Bukovinából (az un. Bruszilov-offenzíva „eredményeként”), elsősorban magukat osztráknak vallók, illetve sok ortodox zsidó is, akiknek megjelenése általában heves elutasításba ütközött (a háború után fellángoló antiszemita hangulatok sokszor váltak célpontjává, sokukat végül kiutasítottak). 1916 őszén pedig a már említett, korábbiaknál nagyobb létszámú erdélyi menekülthullám okozott feladatot a hatóságoknak.

A menekültekkel kapcsolatosan felmerülő problémák többértékűek voltak. Egyrészt mivel a legnagyobb számban nők, gyermekek és a hadköteles kor feletti életkorú férfiak jöttek, és sokan közülük nem beszéltek magyarul, így munkát vállalni nemigen tudtak. Megélhetésük önerőből jellemzően nem volt biztosított. Másrészt a magyar állam által a részükre juttatott pénz összege nem nőtt együtt az élelmiszerárak növekedésével,⁴⁸ így az ellátásuk nagy nehézségekbe ütközött. Emellett – a háború velejárójaként – egyre romlott a közellátás: sem élelmiszerből, sem tüzelőből nem volt elegendő még a helyi lakosoknak sem (már 1915-től bevezették, majd egyre több árucikkre kiterjesztették a jegyrendszert), nemhogy még az újonnan érkezőknek. A katonaság ellátása azonban mindenkor elsőbbséget élvezett. A

⁴⁷ FEKETÉNÉ CSELÉNYI Zsuzsanna (1984): Magyarország területi épségének védelmi ligája megalakulásának körülményei és tevékenysége Az Egri Ho Si Minh Tanárképző Főiskola tudományos közleményei, 17. kötet, 1984. 101-112. o.

⁴⁸ A háború kitörésekor, 1914-ben megindult az árak jelentős növekedése, mely mintegy tíz évig tartott, míg 1924-ben törvényben rögzített árfolyammal sikerült stabilizálni valahogy a korona értékét, majd 1927. január 1-től a koronát a pengő váltotta fel. 1913 és 1919 között az élelmiszer árak átlagosan 14,5-szörösükre növekedtek. A háború után rövid ideig un. hiperinfláció, azaz havi 50 %-nál is nagyobb pénzromlás volt.

menekültek döntő többsége a háború végén nyomorúságos körülmények között tengette mindennapjait az összeomló országban: lakhatási körülményeik és az alapvető élelmiszerrel, létfenntartási cikkekkel való ellátásuk általában csak az életben maradást biztosította.

A Tanácsköztársaság fennállásának 133 napja alatt a Magyarországra történő menekülés lassult, elsősorban a proletárdiktatúra által bevezetett határzár miatt, annak leverése után (1919. augusztus) azonban újra növekedett. Először azok a tisztviselők jöttek Erdélyből, a Felvidékről és Délvidékről, akik megtagadták a hivatali eskü letételét, ők 1919 októberében már ezres nagyságrendben tartózkodtak Budapesten. Utánuk a kiskereskedők, tanárok, vagyis a középosztályba tartozók érkeztek. A földműves és iparos menekülők száma viszonylag alacsony volt, hiszen az ő megélhetésük az eredeti lakóhelyükön többé-kevésbé biztosított volt.

Mint fentebb említettük, gyakorlatilag közvetlenül a háborús összeomlás után megkezdődött a tömeges menekülés az ország peremvidékeiről a belső részek irányába. A környező új államok katonasága igyekezett birtokba venni azokat a területeket, amelyeket korábban az antant vezetői nekik megígértek, illetve nemzeti-nagyállami céljaik között szerepeltek. Bár a magyarországi románság elszakadási törekvései a magyar kormányzat számára régóta ismert volt, 1918. december 1-ét, az erdélyi románok gyulafehérvári nagygyűlését követően – melyen kinyilvánították Erdély Ó-Romániához való csatlakozását – részben új helyzet állt elő: tömeges menekülés kezdődött, melynek kezelése állami beavatkozást igényelt. Ezzel párhuzamosan az északi megyékből is megérkeztek az első menekültek Miskolcra, majd az év végéig gyakorlatilag a történelmi Magyarország minden elfoglalt megyéjéből érkeztek. Az 1918 vége és 1921/22 között érkező menekültek száma pontosan nem meghatározható, az Országos Menekültügyi Hivatal nyilvántartásain alapuló szakmai konszenzus szerint körülbelül 350 ezer fő volt (a szisztematikus adatgyűjtés azonban csak az OMH megalakulása után, 1920 áprilisában kezdődött). Ez azonban inkább egy minimum érték, melyben sem az illegálisan érkezők, sem a nyilvántartásba valamilyen egyedi ok miatt be nem kerülő személyek nincsenek benne. Az összes érkező száma (Mócsy István amerikai-magyar történész kutatásai alapján) 1918 és 1924 között 426.000 fő. Ennyi magyar hagyta el a Csehszlovákiához, Romániához, Jugoszláviához és Ausztriához csatolt területeket.⁴⁹ Az érkezők mintegy 56 % Romániából, 30 % Csehszlovákiából, 13 % Jugoszláviából (Szerb-

⁴⁹ MÓCSY, István (1983): *The Effects of World War I The Uprooted: Hungarian Refugees and Their Impact on Hungary's Domestic Politics, 1918-1921*. Social Science Monographs-Brooklyn College Press Distributed by Columbia University Press, New York. 5. o.

Horvát-Szlovén Királyság), 1 % pedig az elcsatolt Burgenlandból érkezett. Bár közsismert, hogy jelentős részük az államtól függő egzisztencia (tisztviselő, vasúti alkalmazott, stb.) volt, az újabb kutatások szerint ők nem alkottak abszolút többséget.

Az érkezők ellátásának megszervezésére vidéken 3-5 tagú menekültügyi bizottságok alakultak, Budapesten pedig létrejött az Erdélyi Menekülteket Segítő Bizottság. A háború alatt a lakásépítések száma az anyag- és pénzhiány miatt minimális volt, a meglévő lakásokban pedig a helyi lakosság mellett már korábban elszállásolták a katonaságot, így a menekülteknek már nemigen jutott hely. A menekült családok általában egy-egy szobát kaptak, de előfordult, hogy a helyi lakosság ellenállása miatt ezt sem tudták elfoglalni. A helyzet rendezésére először azt találták ki, hogy a városokból vidékre kell költöztetni a menekülteket, mivel a mezőgazdaság potenciálisan több munkalehetőséget biztosít, és ellátásuk is könnyebben megoldható, mint a városokban.⁵⁰ 1919 decemberében Székesfehérváron megalakult az Erdélyi Menekülteket Segítő Kirendeltség. Az ő közbenjárásukkal lakásokat kaphattak a menekültek, valamint iskola, étkező és munkára alkalmas helyiség is épült. Megkezdődött a menekültek foglalkoztatása is: egyszerű, betanított munkákat végeztek (pl. gyógyszerári dobozok hajtogatása). Ezen felül megkezdték az orvosi ellátásuk megszervezését is, először egy menekültorvos, majd 1920 februárjától már rajta kívül 3 hatósági orvos is ellátta őket. A Csehszlovákiából érkezett menekültekkel szervezeti szinten a Felvidéki Liga és a Szepesi Szövetség foglalkozott, a jugoszláviai magyarsággal pedig a Délvidéki Szövetség. Ők azonban jóval kevésbé voltak hatékonyak, és az adott területről érkező menekültek csak kisebb arányát fedték le, mint az erdélyi magyarokkal foglalkozó szervezetek.

3.7 A nem magyar nemzetiségű menekültek helyzete

A nem magyar anyanyelvűek többsége nem Magyarországon akart letelepedni, hanem tovább kívántak utazni Nyugat-Európába, ahol jelentősebb számú diaszpóra, esetleg rokonok, hozzátartozók éltek. Ennek megfelelően a hazánkba érkezett menekültek egy részét az akkori Morvaországba és Ausztriába szállították tovább. Ám Ausztria sem tudott és akart mindenkit befogadni, illetve természetesen sokan voltak, akiknek nem voltak rokonaik, nem volt hová menniük, így ők továbbra is Magyarországon maradtak.

⁵⁰ ERDŐS Ferenc (1982): Az I. Világháború menekültjei Fejér megyében. In: FARKAS Gábor (szerk.): A Dunántúl településtörténete V. (1900-1944). Településtörténeti konferencia anyaga. Veszprém. 262. o.

Bár a Magyarországra menekülők túlnyomó, döntő többsége magyar nemzetiségű volt, és a hosszú távú letelepedés lehetőségét kereste az anyaországban (de reménykedett az elcsatolt területek visszaszerzésében, és az esetleges hazatérés, az elveszett ingatlanok visszaszerzésének lehetőségében), a háború utáni kényszervándorlás forgatagában kisebb számban érkeztek idegen nemzetiségű csoportok is. Közülük is érdemes kiemelni a relatíve nagyobb számú orosz menekültek csoportját. A magyar kormányzat az első világháború után elsősorban az orosz menekültek kapcsán került kapcsolatba a formálódó nemzetközi menekültügyi rendszerrel. Az Oroszországot elhagyó mintegy 1,5-2 millió fő a lakosság mintegy 1 – 1,2 %-át tette ki.⁵¹ Bár a távozás konkrét okai változatosak voltak, és nem feltétlenül kényszer hatására történtek, a túlnyomó többségnek külföldön a menekült sors jutott. Részben a polgárháborúba süllyedő Oroszországba vissza nem térő hadifogjok, részben a szovjethatalom elől menekülő arisztokraták, földbirtokosok, katonák, hivatalnokok, értelmiségiek és parasztok. Jelentős kolónia alakult ki elsősorban Franciaországban, de az ex-ellenség Németországban is, ahogy szinte minden európai országba eljutottak. Az emigráció egyik fő ideológusának szavaival élve a menekültek heterogén csoportjaiból létrejött a Külföldi Oroszország. Kelet-Európában a nyelvi hasonlóság, vallási azonosság és korábbi szövetségi viszony miatt a legtöbben Jugoszláviában telepedtek le.⁵² A kiáramlás csökkenő mértékben, de az 1920-as évek közepéig folytatódott. Nehezíti az emigránsok számának pontos megállapítását a másodlagos migrációjuk is, tekintve, hogy ritkán telepedtek le véglegesen az első befogadó országba, és sokan végül Európát is elhagyták.⁵³ A „volt” ellenséges országokban széles körű ellenszenvvel találkoztak, de a többi elszegényedett európai államban is nehezítette beilleszkedésüket az erősödő idegengyűlölet. A hazatérés gondolatát a többségük elvetette, melyet végül a szovjet kormány (Népbiztosok Tanácsa) 1921. decemberi döntése véglegesen el is lehetetlenített, miután megfosztotta őket állampolgárságuktól, otthon maradt vagyonuktól, hazatérésük jogát pedig nem ismerte el. A bolsevik hatalomátvételt követően menekülők jelentős része korábban magasabb státuszú személy volt, sok értelmiségi és művész volt közöttük, akik helyzetüket ideiglenesnek tekintették, és bíztak a közeli restaurációban – ami egyre távolibb vágyálom lett. Bár a '20-as

⁵¹ Az elérhető statisztikák szerint Oroszország lakosainak száma (Finnország nélkül) 1913-ban 166,7 millió, 1926-ban az akkori Szovjetunióé 147 millió lakosa volt. Az első világháborút követő kiáramlás egyébként összemérhető a 2022-es orosz-ukrán háború miatti lakosságfogyással, mely ugyancsak egy millió fő körüli emigrációt eredményezett a háború első évében az egyébként is csökkenő népességből.

⁵² KOVÁCS Tamás (2011): Baráti ellenséges vagy ellenséges baráti? Adalékok a „fehérek” és az ellenforradalmi Magyar Királyság viszonyához. Levéltári Szemle, 2011. évi 4. szám. 5. o.

⁵³ LAKATOS Judit (2011): Az orosz menekültek ügye a Nemzetek Szövetségében (1920-as évek). In: HALÁSZ Iván (szerk.): Az orosz „fehérgárdista” emigráció Magyarországon (1918–1945). Budapest–Esztergom. 37. o.

évek elején volt feléjük bizonyos szimpátia a Horthy-féle ellenforradalmi kormányzat részéről, egyre inkább kényelmetlenné vált az amúgy meglehetősen heterogén, egymással sokszor ellenséges viszonyban álló közösség, akikhez a magyar lakosság nagy része is ellenszenvvel viszonyult.⁵⁴ A vörösök, fehérek és a különböző nemzetiségi csoportok közötti véres harcok a bolsevikok győzelmével értek véget 1920-ban a hatalmas ország európai részein (a Távol-Kelten egészen 1922-ig tartottak az összecsapások).

A polgárháború lezárását követően megkezdődött az új állam, a Szovjetunió nemzetközi elismerése: a rapallói egyezmény megkötése Németországgal 1922-ben, majd 1924-től a nyugat-európai országok (Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország és Ausztria) is elismerik az új államalakulatot. Ezzel a visszarendeződés reménye végképp elveszett. Az orosz menekülteket 1924-től hontalannak tekintették Magyarországon, és jogállásuk rendezéséről, illetve érdekvédelmükről tárgyalások folytak a kormányzat, valamint a Nemzetek Szövetségének megbízottja között, melybe a Vöröskeresztet is bevonták. A gyakran nyomorgó, Magyarországon élő 4000-5000 fős orosz közösségből sokan Nyugat-Európába mentek, hogy a jelentősebb számú diszapórákhoz csatlakozzanak, vagy mégiscsak megpróbálták visszautazni származási országukba, melyhez a nemzetközi közösség közbenjárását is kérték. A Belügyminisztérium 1928 májusában, a Magyarországon tartózkodó orosz állampolgárokról készült statisztikája megállapítja, hogy összlétszámuk 4764 fő (itt azonban már Magyarországon született gyermekekről, családtagokról is szó van, nem kizárólag a menekültekről, illetve a kimutatás azokat is tartalmazza kb. 10 %-ban, akik már a háború előtt érkeztek az országba). Nagyrészt munkások, iparosok és földművesek voltak, mintegy 40 %-uk Budapesten, 60 %-uk vidéken élt. A többség tehát ekkor már biztos nem arisztokrata, értelmiségi, „fehérgárdista” volt (ezek többsége néhány év után jellemzően Nyugat-Európába távozott), hanem az üldöztetés vagy éhínség elől menekülő alsóbb társadalmi osztályok tagjai, akik továbbutazni sem tudtak.⁵⁵ Az orosz emigráció kevés itt maradó tagja a következő évtizedekben teljesen beilleszkedett, és „felszívódott” a magyar társadalomba. Bár az 1930-as években a náciknak is voltak bizonyos terveik az európai országokban élő orosz emigránsokkal (elsősorban a német birodalmi propagandahálózat

⁵⁴ HALÁSZ Iván (2010): Az orosz fehér emigránsok és Magyarország az 1920-as évek elején. In: HALÁSZ Iván (szerk.): Az orosz „fehérgárdista” emigráció Magyarországon (1918–1945). Budapest–Esztergom. 13. o.

⁵⁵ Kimutatás a Magyarországon tartózkodó orosz állampolgárokról. A m. kir. Belügyminisztérium VII. osztálya, 1928. május 29. Idézi KRÁNITZ Péter Pál (2015): Orosz és örmény menekültek és a menekültügy az I. világháborút követően Kelet-Európában, különös tekintettel Magyarországra. Világtörténet, 37. évf., 2015. évi 3. sz. 478. o.

számolt a harcosan kommunista ellenes letűnt elit tagjaival), ez azonban a többség elképzeléseivel szembe ment.⁵⁶

Jóval kisebb számban, de örmény menekültek is érkeztek Magyarországra az összeomló Oszmán Birodalomból. Az örmény diaszpóra itteni jelenlétének kezdete a középkorra tehető, kereskedő népként az akkori világ nagy részére eljutottak, ehhez kapcsolódó jogait még egy 1243-ban kelt királyi oklevél is megerősíti. Jelentősebb számban a kora újkortól telepedtek le hazánkban, számuk a XIX -XX. század fordulóján 15 ezer fő körül volt. Bár gyökereiket, vallásukat többnyire megőrizték, közülük sokan teljes mértékben integrálódtak a dualizmus kori gazdasági elitbe: gyárosok, gazdag kereskedők kerültek ki közülük, több tucatnyi család nemesi címet is vásárolt. Említésre méltó, hogy az aradi 13-ak közül ketten is örmény származásúak voltak: Kiss Ernő honvéd tábornok és Lázár Vilmos honvéd ezredes. Az Oszmán Birodalom keleti részén 1915-ben kezdődő örmény genocídium⁵⁷ után néhány száz menekült érkezett Magyarországra, a háború után viszont több ezer örmény származású, de a magyar társadalomba már teljesen beilleszkedett személy menekült elsősorban Romániából Budapestre és a nagyobb városokba, ahol örmény katolikus egyházi közösségeket alapítottak. Egyebekben nem is különültek el láthatóan a többi határon túli magyar menekültektől. A magyarországi örmény kisebbség – az őseik érkezés idejétől és körülményeitől függetlenül – máig megőrizte gyökereit: a kádári szocializmus időszakában a Magyar-Szovjet Baráti Társaság keretén belül működött kvázi érdekképviselői szervezetét, és az egyházi közösség működése is folyamatos maradt.

Az örmény menekültek kezelése az európai szintén azonban másként alakult: a nemzetközi menekültügy alapjainak megteremtése az orosz mellett az örmény menekülteknek nyújtott segítségen alapult. Akik túléltek a népirtást, és nem maradtak az 1918-ban kikiáltott független Örményországba (melyet azonban a Szovjetunió gyorsan elfoglalt, és 1991-ig Örmény Szovjet Szocialista Köztársaság néven annak része volt) Európa felé menekültek, és helyzetük az 1920-as évek közepére az örmény menekültek ügyévé alakult át a nemzetközi diskurzusban.⁵⁸ Az örmény menekültek számára a kisebbségi, diaszpóra lét megszokott volt, és a '20-as évek elején összekapcsolódott a Kis-Ázsiában lezajló nagyarányú lakosságcserevel

⁵⁶ TARJÁN Gábor (2016): Egy „elfelejtett” politikai menekültcsoport: A magyarországi orosz emigránsok a két világháború között. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. kötet. 149. o.

⁵⁷ Az első „modern” szisztematikus népirtásban – melynek megtörténtét Törökország a mai napig megkérdőjelezi – és amely ténylegesen 1915 nyara és 1917 között zajlott le, az elfogadott tudományos kutatásokon alapuló adatok szerint mintegy 600-800 ezer ember vesztette életét és másfél millióan voltak kénytelenek elhagyni korábbi lakóhelyüket.

⁵⁸ BIRKÁS Anna (2011): A menekültlét arcai. Örmény menekültek és a menekültügy kialakulása. Korall Társadalomtörténeti Folyóirat, 12. évf. 46. sz. 43. o.

mely görögöket, muzulmán törököket, örményeket, illetve kisebb részben még vagy egy tucat kisebbséget (cigányokat, keresztény arabokat, szerbeket, stb.) érintett. A balkáni, azon belül is elsősorban Görögországban lévő örmény menekültek Örményországba való telepítésének előkészítésével 1925-től foglalkozott a Népszövetség, ez azonban csak kis részben valósult meg.

3.8 A nemzetközi védelmi rendszer kialakulásának kezdetei, kapcsolódása Magyarországhoz

Az első világháború utáni hazai menekültproblémák, annak állami kezelése, az ezzel foglalkozó intézményrendszer felállítása, illetve nemzetközi szinten a menekültek védelmében tett kezdeti erőfeszítések nem voltak közvetlenül összefüggésben egymással. A hazánkba érkező magyar nemzetiségű menekültek befogadása és ellátása teljes mértékben Magyarország belügye volt, a Népszövetség keretében működő menekültügyi biztosokkal csak az orosz menekültek hazatérése / továbbutazása kapcsán került kapcsolatba a magyar kormányzat.

Európa XX. századi történetében a két világháborút követő időszak volt a tömeges kényszervándorlás időszaka, amikor rövid idő alatt több millió (a II. világháború után több tízmillió) ember helyzetét kellett rendezni, ellátásukat biztosítani, mely nem lett volna lehetséges az egyébként egymással sokszor ellenséges viszonyban lévő országok ilyen irányú szervezett együttműködése nélkül. Az amerikai elnök kezdeményezésére, a világháborút lezáró párizsi béketárgyalások során merült fel egy olyan szervezet létrehozásának gondolata, mely az államok közötti együttműködés megerősítésével, közvetítőként diplomáciai eszközökkel járulhatna hozzá egy újabb világégés megelőzéséhez.⁵⁹ A Nemzetek Szövetsége (League of Nations, illetve elterjedtebb magyar megnevezése „Népszövetség”) formálisan 1919 júniusában jött létre 44 – a háborúban győztes vagy semleges – állam részvételével. Működését ténylegesen 1920-ban kezdte meg, genfi központtal. Bár a franciák és britek kezdetben inkább az antant valamiféle kiszélesítésében gondolkodtak, végül a békeparti Woodrow Wilson elképzelései győztek, de az USA nem lett tagja a szervezetnek. A fennkölt

⁵⁹ A Nemzetek Szövetségének Egyességokmánya. Tartalmazza az 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlóven Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről.

elvek azonban nem valósultak meg a gyakorlatban, a háború utáni rendezés, az új határok meghúzása nem kifejezetten a nemzetiségi érdekek figyelembevételével történt. A szervezet minden működési hibája, illetve a '30-as évek elejétől történő gyors eljelentéktelenedése ellenére a menekültek helyzetének rendezéséhez jelentősen hozzá tudott járulni. A vesztes államok nem léphettek be automatikusan, azt úgymond ki kellett érdemelniük. Bár hazánk csatlakozását a győztes „kisantant” államok gátolni próbálták, az elszigetelt Magyarország első nagyobb külpolitikai sikere volt 1922-es belépése a szervezetbe, melyet Németország csak 1926-ban, a Szovjetunió pedig 1934-ben ért el.⁶⁰

A Népszövetség egyik feladata volt a menekültek helyzetének rendezése diplomáciai eszközökkel, mely mint fentebb említettük, alapvetően két nagyobb menekültcsoportot célzott: az örmény és az orosz menekülteket. A menekült kifejezés tartalma a korszak embere számára alapvetően mást jelentett akkor, min most, illetve az a fajta jogi tartalom sem volt mögötte, melyet az 1951. évi genfi egyezmény teremtett meg. A leginkább olyan hazájukat vagy korábbi tartózkodási helyüket elhagyó migránst értettek alatta, aki nemzetiségi alapon nem volt befogadható és integrálható valamely utódállamba, többnyire hontalan volt- vagy azzá vált, és tömegesen menekülők csoportjába tartozott. Menekülhetett közvetlen erőszak hatására, vagy hagyhatta el hazáját politikai okból, de az új államok által adminisztratív eszközökkel kiutasított személyeket is menekülteknek tekintették a korszakban. Egyéb kritériumai a menekült jogállásnak nem voltak, az üldöztetés oka nem volt egzakt módon meghatározott.

A Népszövetség keretében a menekültek érdekében folytatott nemzetközi munka kiemelkedő alakja az elsősorban sarkkutatóként világhírűvé vált norvég diplomata, Fridtjof Nansen volt. Nansen 1861-ben született Osloban, jómódú értelmiségi családban. Zoológiát és földrajzot tanult, 1888-ban átkelt Grönlandon, majd egy két éves expedíciót vezetett a Jeges-tengeren keresztül, közelebb került az Északi-sarkhoz, mint bárki korábban. A XX. század elején diplomataként dolgozott Norvégia Svédországtól való függetlenedésének folyamatában, majd az 1905-ben létrejött önálló Norvégia első londoni nagyköveteiként szolgált. Az első világháború idején ő vezette Norvégia diplomáciai erőfeszítéseit a semlegesség megőrzése, és országa élelmiszerrel való ellátása érdekében. 1920 és 1930 között a Népszövetség első főbiztosaként szolgált, kezdeti felelősségi körét (az orosz menekültek helyzetének rendezése)

⁶⁰ Bár a Nemzetek Szövetségét általában az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) jogelődjének tekintek, ez formálisan nem igaz, annak csak egyfajta előképének tekinthető, melynek szervezeti felépítésében, működésében próbálták kiküszöbölni a Népszövetség hibáit. A Nemzetek Szövetsége formálisan csak 1946-ban szűnt meg, átadva a genfi székhely irodáit az 1945. június 26-án megalakult ENSZ-nek.

később kiterjesztették más menekültsoportokra is (görögök, bolgárok, örmények). Miután ellátásukon túl helyzetük hosszú távú rendezésének feltétele munkához juttatásuk és státuszuk rendezése volt, első lépésben a menedékjogot igazoló, nemzetközileg elismert személyazonosító okmányokkal akarta őket ellátni. Ebből a célból nemzetközi konferenciát szervezett, amelynek eredményeként a hontalan orosz menekültek részére úti- és személyazonosításra szolgáló okmányokat tudtak adni: ez volt az ún. „Nansen-útleve”, melyet később több mint ötven ország ismert el. Az érintettek ezzel az okmánnyal áttelepülhettek azokba az országokba, amelyek készek voltak őket befogadni. Miután a Szovjetunióval folytatott tárgyalások az orosz menekültek hazatelepítéséről megghiúsultak, olyan intézkedéseket kellett hozni, melyek a későbbi menekültügyi egyezmények (menedékjogi egyezmény - Havanna, 1928., a politikai menedékjogról szóló egyezmény - Montevideo, 1933., továbbá az 1951. évi genfi egyezmény) alapjául is szolgáltak. Létrehozta a nemzetközi menekültügy azon alapstruktúráját, mely az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága keretében ma is működik: a genfi székhelyű főbiztosi hivatal és a befogadó országokban dolgozó helyi képviselők. 1922-ben az orosz menekültekkel végzett humanitárius munkáját Nobel-békedíjjal jutalmazták. 1954 óta az UNHCR évente odaítéli a *Nansen Refugee Award*-ot olyan személyeknek vagy embercsoportoknak, akik kivételes szolgáltatásokat nyújtottak menekülteknek.

A két világháború között a nemzetközi szinten a Népszövetség megbízásából végzett munka mellett néhány korai nemzetközi (regionális) egyezmény is született, melyet fent említettük: a Havannában 1928-ban kötött menedékjogi egyezmény,⁶¹ valamint a Montevideóban 1933-ban aláírt politikai menedékjogról szóló egyezmény.⁶²

A Havannai Egyezmény, melyet a dél- és közép-amerikai kormányok írtak alá, a diplomáciai menedékjogot⁶³ korlátozza, mely intézmény egyébként eléggé elterjedt volt a kontinensen. Az

⁶¹ Convention on Asylum (Havana, 1928) <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b37923.pdf> (Letöltés ideje: 2023.06.10.)

⁶² Convention on Political Asylum (Signed at Montevideo, December 26, 1933, at the Seventh International Conference of American States) <https://www.refworld.org/docid/4f3d180a2.html> (Letöltés ideje: 2023.06.10.)

⁶³ A menedéknyújtás eme sajátos, a templomban nyújtott lokális és rövid távú védelem egyfajta túlélésének is tekinthető intézménynek a részletes bemutatása kívül esik jelen dolgozat témáján, működése röviden így foglalható össze:

„A diplomáciai menedékjog eredeti formájában csupán a külképviselet épületében való tartózkodás, vagy a szabad elvonulás jogát jelenti, ennek megfelelően az ilyen védelemben részesülő személy lehetőségei lényegesen korlátozottabbak, mint a területi menedékjogot élvezőké, akik a védelem megszerzésével megkezdhetik integrációjukat a befogadó ország társadalmába. A diplomáciai menedékjog tehát általában csak az azonnali veszélyhelyzet elkerülésére jelent megfelelő módot, a veszéllyel terhelt helyzet hosszú távú megszüntetését, a méltó életkörülmények lehetőségét nem foglalja magában. Mindemellett formális jogi szempontból is van egy igen jelentős különbség: a diplomáciai menedékjog nem alapjog, az államnak – hacsak regionális egyezmény másként nem rendelkezik – nem kötelezettsége annak biztosítása, így az állam a diplomáciai védelem indoklás

egyezmény szerint nem engedhető meg, hogy az államok menedékjogot adjanak a követségeken, hadihajókon vagy a katonaság által köztörvényes bűncselekménnyel vádolt vagy elítélt személyek számára, illetve a hadsereg dezertőreinek. Ezeket a személyeket ki kell adni a származási ország hatóságainak. E mellett a politikai menedékjog megadását is meg akarták nehezíteni oly módon, hogy az csak kivételes esetekben és limitált időtartalomra adható, ha a menedékjogot kérő személy számára a biztonság más módon nem garantálható. A menedékjogot adó ország megkövetelheti a szükséges garanciákat a menekült személy számára, sérthetlenségének biztosítására.

A Montevideoi Egyezmény az államok jogait és kötelezettségeit részletezi a politikai menekültek vonatkozásában. Az amerikai államok nemzetközi konferenciáján írták alá, és csaknem a földrész összes állama magára nézve kötelezőnek ismerte el azt. Részben pontosította az 1928-as egyezményben foglaltakat, részben kiegészíti azt a politikai indíttatású bűncselekményeket elkövető személyekkel szembeni bánásmóddal.

Az első világháborút követő kényszerszermigrációban résztvevő személyek döntő többségét azonban – akik esetében volt nemzetiségük szerinti befogadó ország – nemzetközi szinten nem tekintették megoldandó kérdésnek, azt teljes mértékben az államok belügyeként kezelték. A menekültekkel foglalkozó nemzetközi intézményrendszer, mely később az UNHCR (Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosság) működésének alapjául szolgált csak lassan, megszakításokkal épült ki. Az egymástól elkülönülten működő szervezetek feladata tipikusan egy-egy konkrét menekült csoport helyzetének rendezésére vonatkozott, és csak az 1950-es években jött létre az a XX. század második felében globálissá váló intézményrendszer, mely több-kevesebb hatékonysággal, egységes nemzetközi jogi normák szerint tud védelmet nyújtani.⁶⁴

nélküli megtagadása esetén sem követ el jogsértést. Ezzel ellentétben a területi menedékjog a legtöbb esetben tényleges jogként – sok esetben alapjogként – érvényesül, ami azt jelenti, hogy az államoknak a feltételek fennállása esetében nem csupán lehetőségük, hanem kötelességük a védelem biztosítása. Amennyiben az állami hatóságok e kötelességüknek nem tesznek eleget, a menedékjog biztosítását az arra jogosult személy a nemzeti bíróságok útján ki is kényszerítheti.” In: SZÉP Árpád: A védett beléptetési eljárás kudarca - A diplomáciai menedékjog vége? *Iustum Aequum Salutare* VIII. 2012/1. 153. o.

⁶⁴ CUTTS, Mark (2001): világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede. Kiadta az ENSZ Menekültügyi Főbizottság Magyarországi Képvisellete, Budapest, 2. o.

4. Az Országos Menekültügyi Hivatal megalakulása és feladatai

Az 1918 óta hazánkba áradó menekültek problémáinak országosan egységes kezelése érdekében hozták létre – majd két évvel a probléma felmerülése után – 1920. április 24-én az Országos Menekültügyi Hivatalt (a továbbiakban: OMH),⁶⁵ majd július 5-én annak vidéki kirendeltségeit. Az OMH megalakulása előtt több állami szerv foglalkozott a menekültekkel, de a feladattal nem igazán tudtak megbirkózni, erre sem pénz sem alkalmas szervezeti struktúra nem volt. A jelentős részben a fővárosba érkezőkkel a budapesti Menekültügyi Kormánybizottság foglalkozott, majd az 1919 szeptemberében létrejövő Békeelőkészítő Iroda keretében állították fel az „Erdélyi menekülteket segítő ügyosztályt”. Mint véleményező testület, az Országos Menekültügyi Tanács működött az OMH mellett.⁶⁶ Az Országos Menekültügyi Tanács tagjai között erősen felül voltak reprezentálva az erdélyi arisztokraták, erdélyi kötődésű politikusok és hivatalnokok.

Az új szervezet a vonatkozó miniszterelnöki rendelet szerint *„az ellenséges megszállás alatt álló országrészekről menekültek ügyeinek egységes intézésére, a menekültek segélyezésére és támogatására Országos Menekültügyi Hivatal állítatik fel, amely hivatal egyelőre a Békeelőkészítő iroda »B« csoportja keretében és ennek irányítása mellett működik. Az Országos Menekültügyi Hivatal hatóság jellegével bír s pecsétje a magyar koronás címer körül e feliratot viseli: »Országos Menekültügyi Hivatal«.* A hivatal mellett egy 6-10 tagból álló véleményező testület, az Országos Menekültügyi Tanács működik, melynek elnökét, elnökhelyettesét és tagjait a hivatal vezetőjének előterjesztésére a magyar királyi miniszterelnök nevezi ki azon tekintélyesebb társadalmi alakulatok tagjainak sorából, amelyek eddig a menekültek segélyezésével foglalkoztak. A tanács előadóit az elnök, illetve helyettese jelöli ki a hivatal tisztviselőinek sorából. A tanács tagjai a megbízatásokat díjtalanul teljesítik. Az Országos Menekültügyi Hivatal három főosztályra - a) kelet-, b) észak-, c) délmagyarországi főosztályra - oszlik. Belső ügykezelését és beosztását a hivatal vezetője állapítja meg. Az Országos Menekültügyi Hivatal élén egyelőre a Békeelőkészítő iroda »B« csoportjának vezetője áll. A hivatal adminisztrációs ügyeinek vezetésével a minisztertanács egy magasabb rangosztályba sorozott állami tisztviselőt bíz meg.”⁶⁷

⁶⁵ A magyar királyi miniszterelnök 3.240.számú rendelete az Országos Menekültügyi Hivatal szervezéséről. Megjelent: Budapesti Közlöny 91. szám, 1920. április 21.

⁶⁶ HOLLÓSI Gábor (2018): Az Országos Menekültügyi Hivatal működése. Élet és Tudomány, 2018/29. 905. o.

⁶⁷ Az Országos Menekültügyi Hivatal szervezése. Budapesti Közlöny 58. évfolyam 84. szám (1920. április 27.)

A megyei kirendeltségek budapesti, szombathelyi, debreceni, miskolci, szegedi és székesfehérvári székhellyel látták el a körzetükbe tartozó országrészek koordinálását (rövid ideig a kaposvári kirendeltség is működött).⁶⁸ A nagyobb pályaudvarokon külön kirendeltségek működtek. A területi főosztályokon kívül a budapesti központban működött még a Segélyezési Főosztály, mely a pénzbeli és természetbeni juttatások (pl. lakhatási támogatás, ruha, élelmiszer, stb.) elosztásával foglalkozott és az Általános Főosztály, mely adminisztratív ügyeket intézett, igazolásokat állított ki. Az OMH részére az Andrássy út 19-ben lévő Szeszértékesítő Részvénytársaság helyiségeit vásárolták meg. Az újonnan létrejött szervezet elnökének báró Petrichevich-Horváth Emil választották.^{69,70} A minisztertanács az adminisztrációs ügyek intézését báró dr. Horváth Emil államtitkára, a Békeelőkészítő Iroda „B” csoportjának vezetőjére bízta. Az OMH mellé szervezett Országos Menekültügyi Tanács elnökét a miniszterelnök jelölte ki, gróf Bethlen István személyében.⁷¹ Petrichevich-Horváth Emil a Magyar Királyi Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium államtitkára is volt, 1924-től miniszteri rangban. Az ő felügyelete alá tartozott a IX-es, vagyis a Menekültügyi Ügyosztály, melynek vezetője dr. Hankó Elemér miniszteri tanácsos volt. Az OMH fennállásának néhány éve alatt folyamatosan változott, szervezetileg többször átalakult.

Ezeket túl közvetetten még több hivatal is érintett volt a menekültek ügyeiben. A Magyar Királyi Miniszterelnökség II. osztályának ügykörébe tartoztak például a határkérdések. A magyar kormány gróf Csáky István vezetésével egy un. határmegállapító irodát állított fel, melynek feladata a szomszédos államokkal történő egyeztetés során a magyar érdekek képviselete volt a határ-megállapítás gyakorlati feladataiban. A Belügyminisztérium keretein belül csak kivándorlási osztály működött, de a bevándorlással és a menekültekkel foglalkozó nem. Itt volt viszont a békeszerződéssel kapcsolatos ügyek osztálya, amely kapcsolatban állhatott a menekültek ügyeivel és szintén a Belügyminisztérium irányítása alá tartozott az Országos Kivándorlási Tanács. A Magyar királyi Pénzügyminisztérium IV-es szakosztálya C

⁶⁸ ERDŐS Ferenc (1982): Az I. Világháború menekültjei Fejér megyében. In: FARKAS Gábor (szerk.): A Dunántúl településtörténete V. (1900-1944). Településtörténeti konferencia anyaga. Veszprém. 261. o.

⁶⁹ Petrichevich-Horváth Emil, báró (Dés, 1881, aug. 24. – Bp., 1945 eleje): politikus, ügyvéd, az Erdélyi Szövetség egyik alapítója. 1917 – 18-ban Nagyküküllő vármegye főispánja, 1919-től belügyi államtitkár, később az Országos Menekültügyi Hivatal vezetője, 1921 és 1926 között népjóléti államtitkár (1924-től miniszteri rangban), 1926-ig nemzetgyűlési képviselő. 1926-tól a politikai élettől teljesen visszavonul, íróként és egyetemi magántanárként működik.

⁷⁰ Még néhány szó Petrichevich-Horváth Emil báró köztisztviselői erkölcséről. In: Magyarország 6. évf. 243.szám, 1925.10.08., 3. o.

⁷¹ 3240/1920. M. E. sz. rendelet, Budapesti Közlöny 54. évf. 91.szám, 1920.04.21., 1. o.

osztályának feladatkörébe pedig a „menekült közszolgálati alkalmazottak nyilvántartása” tartozott.⁷²

Az OMH személyi állományát – a menekültek helyzetének rendeződése, így a munkaterhek visszaesése miatt – folyamatosan csökkentették. 1922 februárjában egy miniszteri rendelettel a szervezetet önállóságát is elvesztette, és a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium alá helyezték. Egy 1923-as minisztertanácsi jegyzőkönyv szerint a minisztertanács hozzájárul ahhoz, hogy az Országos Menekültügyi Hivatal 1923/24. költségvetési év végéig fenntartsák, egyúttal tudomásul veszi a Népjóléti és Munkaügyi Miniszter bejelentését, hogy a már év elejétől 20 %-al csökkentett létszámot tovább redukálják a következő időszakban az ügyforgalom apadásával.⁷³

4.1 A beköltözők ellenőrzése és összeírása a határon

Az OMH területi főosztályainak fő feladata az országba érkező menekültek nyilvántartása, regisztrálása volt. A beutazási szabályok fokozatos szigorítását követően (az első ilyen szabályok már 1920 őszén megszülettek) a Beköltözőket Ellenőrző Kirendeltségeken keresztül az OMH-n keresztül történt a beköltözési kérelmek elbírálása is.⁷⁴

A pénztelenség mindvégig meghatározta a menekültek ügyének kezelését és az OMH működését. Már a Hivatal felállítása is folyamatosan halogatva, rendkívül későn történt meg, miután már 1918 őszétől folyamatosan érkeztek a menekültek, és 1920 tavaszára legalább 200 ezer kényszermigráns volt az országban kaotikus körülmények között. 1920-ban még 121.830 fő, míg 1921-ben 26.123 fő, 1922 és 1924 között pedig – az OMH megszüntetéséig – további 31.172 fő érkezett.⁷⁵ Működéséhez kevés forrást biztosítottak, a szervezetrendszer ténylegesen több hónappal később állt fel, a Beköltözőket Ellenőrző Kirendeltségek csak 1920 októberében alakultak meg. Lényegében ezen kirendeltségek révén tudta a Hivatal alapfeladatait betölteni. Tagjait a Belügyminisztérium és az OMH egy-egy képviselője alkotta. A Kirendeltségek feladata az volt, hogy a menekülteket már a határon nyilvántartásba

⁷² KORMOS Gyula szerk. (1924): Magyar királyi minisztériumok és alárendelt hivatalai. Magyar Pénzügyi Compass 1. kötet, 1923-24. Apollo Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest. 5. o.

⁷³ A Minisztertanács jegyzőkönyvei, 1923. június 1., 7. napirendi pont: Hozzájárulás az Országos Menekültügyi Hivatal az 1923-24. költségvetési év végéig történő fenntartásához.

⁷⁴ SELMECZI Péter (2013): Az Országos Menekültügyi Hivatal tevékenysége (1920–1924). Opuscula historica V. Kiadja az ELTE Eötvös József Collegium, Budapest. 109. o.

⁷⁵ PETRICHEVICH-HORVÁTH Emil összeállította (1924): Jelentés az Országos Menekültügyi Hivatal négyévi működéséről. OMH, Budapest. 9. o.

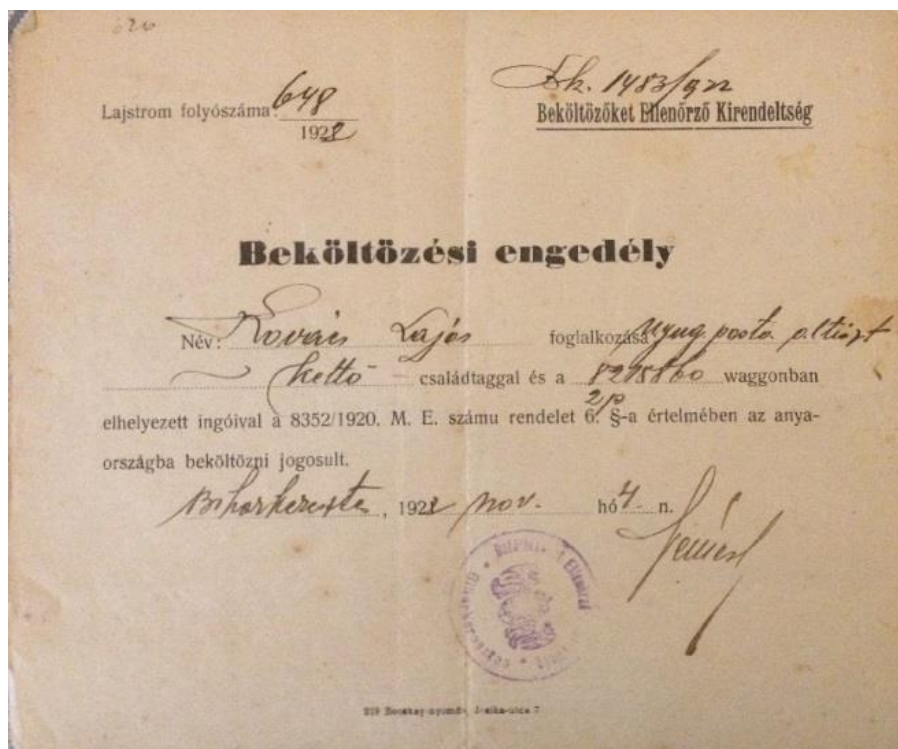
vegyék, igazolással lássák el őket, és szervezetetten az ország különböző részeibe szállítsák.⁷⁶

A Kirendeltségek az 1920. november 18-án kihirdetett 8352/1920-as miniszterelnöki rendelet alapján jöttek létre („a megszállott területekről beutazók ellenőrzéséről”). A határokon minden beköltözni szándékozónak jelentkeznie kellett a Kirendeltségen, ahol megnézték az okmányaikat, megállapították a személyazonosságukat és döntöttek arról, hogy az illető beengedhető-e az ország területére. Ha szükségesnek tartották a döntés meghozatala érdekében, akkor tanúkihallgatást vagy rövidebb egyéb vizsgálatot is elrendelhettek. Ahhoz, hogy a menekült beléphessen, mindkét kirendeltségi tag igenlő válaszára volt szükség. A nemleges döntés ellen egy alkalommal be lehetett nyújtani fellebbezést. Az országba mindenképpen beengedhetők voltak azok, akiknek valamely családtagja már itt tartózkodott, a felsőoktatási hallgatók, akik nálunk folytatták a tanulmányaikat, és azon közszolgálati alkalmazottak, akiknek előzetesen itt ajánlottak fel állást, s ezt tudták igazolni. A nem kívánatosnak nyilvánított személyeket (pl. zsidókat) már a határokon igyekeztek visszafordítani. A menekülők között volt sok ortodox galíciai zsidó, akiknek a megjelenése jó ürügy volt a háború utáni antiszemita hangulatkeltésre, néhány esetben kiutasításukra.

Megfontolható volt a beengedése annak, akik határozattal tudták igazolni, hogy a megszálló hatalmak kiutasították őket, akiknek valamely okból lehetetlenné vált a megszállott területeken való tartózkodásuk, és akiknek a beköltözése egyéni indokok miatt fontos. Szerepel az is a rendeletben, hogy az elutasítottakat szállító vasúti kocsikat arra a határállomásra kell visszavezényelni, ahol a belépést megkísérelték, és amíg ez a szomszédos állam nem fogadja vissza őket, addig onnan új menekültek nem érkehetnek.⁷⁷

⁷⁶ FERENCZY Ferenc (1933): Egy jogintézmény keletkezése, élete és vége. (Beköltözési engedély.) In: Magyar Közigazgatás, 51. évf. 13. szám, 1933. március 26. 1-2. o.

⁷⁷ A m. kir. kormánynak 8352/1920. M.E. számú rendelete. A megszállott területekről beutazók ellenőrzése. Belügyi Közlöny 48. szám, 1920.11.28., 1852-1853. o.



Beköltözési engedély (1922. év)

Mint látjuk, az engedélyen szerepel a beköltöző neve, foglalkozása, hogy hány családtagja költözhet vele és, hogy melyik vasúti kocsiban tartózkodik az illető. A rendelet végrehajtására kiadták a 684/1921. M. E. számú rendeletet a megszállott területekről beutazók ellenőrzéséről. Ezzel a rendelettel hozták létre a határátkelőkön (Lökösházán, Biharkeresztésen, Szegeden és Hidasnémetiben; később Szobon⁷⁸ és Szombathelyen⁷⁹ is) a kirendeltségeket, melyek mindegyikének 2-2 tagja volt, ahogy azt az eredeti rendelet is szabályozta. Itt tájékoztatták az ügyfeleket a fellebbezési jogukról is. A fellebbezést a kérelem elutasításának napján kellett benyújtani az OMH-hoz, ahol aztán indoklással együtt újabb határozatot hoztak. Ezen rendelet tartalmazza az ún. lajstromot, melyet minden határátkelőn ki kell tölteni a letelepülési szándékkal átlépni kívánókról. A lajstrom 11 rovatot tartalmazott (A jelentkezés kelte; A jelentkező vezeték- és keresztnéve, vallása; Foglalkozása, honnan jött, vagyoni állása; Családi állása, vele jövő családtagok száma; Minő címen kéri bebocsáttatását; Minő adatokat hozott fel és az esetleg beszerezett bizonyítékok rövid felsorolása; I. fokú határozat döntése: igen / nem; A nemleges határozat tömör indoklása; Fellebbezés bejelentésének feltüntetése és ennek kelte; Fellebbezési hatóság határozata). Itt rendelkeztek arról is, hogy, ha valamely szervezet

⁷⁸ A m. kir. miniszterelnöknek a m. kir. belügyi és kereskedelemügyi miniszterrel egyetértően kiadott 4584/1921. M. E. számú rendelete. Belügyi Közlöny 1921/28. szám, 1921.07.03., 1203. o.

⁷⁹ A m. kir. kormánynak a m. kir. belügyminiszterrel és kereskedelemügyi miniszterrel egyetértően kiadott 8350/1921. M. E. számú rendelete. Belügyi Közlöny 1921/47. szám, 1921.10.30., 2019. o.

egy közalkalmazottnak előzetes alkalmazási rendeletet ad ki, arról az OMH-t is tájékoztatnia kell, mivel ebben az esetben a leendő alkalmazott jogosult a letelepedésre.⁸⁰

A korabeli dokumentumokból kitűnik, hogy a szigorítások nem érték el teljesen a kívánt célt, és beköltözések száma folyamatosan az elvárt szint felett maradt, a kirendeltségek munkatársai általában engedékenynek bizonyultak a döntéshozatalok során, illetve a korrupció is erősen jelen volt. Amint fentebb említettük, olyan esetben is be kellett engedni a menekülteket, ha azok az utódállamok határőrizeti szervei nem engedték vissza és különben a határsávban ragadtak volna.

4.2 Iparengedélyek honosítása, köztisztviselők átképzése

Az OMH feladatai közé tartozott a megszállott területekről elmenekült iparosok és ipari alkalmazottak iparengedélyének tulajdonképpen honosítása is. Amennyiben az OMH elismerte a kérelmező iparos engedélyét, akkor az itteni iparengedély kiváltásakor nem kellett a képesítéseit igazolnia. Amennyiben az OMH ezt az engedélyt a kérelmező részére valamilyen okból nem tudta kiadni, úgy a kérelmező egy bizottság előtt szakvizsgát tehetett, s a sikeres szakvizsga birtokában folyamodhatott iparengedélyért.⁸¹ Az 1920-as évek elején a sajtóban rendszeresen jelentek meg tudósítások / felhívások az OMH szervezésében megvalósuló menekülteknek szervezett átképzésekről. A Budapesten megjelenő Új Nemzedék 1921. májusi száma arról tudósított, hogy a köztisztviselők és katonatisztek átképző tanfolyamai júniusban nyílnak meg. Budapesten, a kereskedelmi akadémián banktisztviselői tanfolyam, a VII. kerületi kereskedelmi iskolában árukereskedelmi tanfolyam indul. Debrecenben és Kecskeméten pedig a gyümölcs- és baromfikereskedelmi tanfolyam kezdődik. A tanfolyamokra minden jelentkező köztisztviselőt felvesznek, kivéve azokat, akiknek e képesítése, (felsőkereskedelmi iskolaiérettségi, kereskedelmi akadémiai végzettség, felsőbb ipariskola) magasabb, mint amelyet az adott tanfolyam nyújtani tud.⁸² A helybeni lehetőségeknek megfelelően vidéken inkább a mezőgazdasági átképzéseket támogatták. Pest-Pilis-Solt-Kiskun Vármegye Hivatalos Lapjának 1922. áprilisi száma arról tájékoztatott, hogy a szolgálatból kiválni kényszerülő közszolgálati alkalmazottak és katonatisztek

⁸⁰ A m. kir. miniszterelnöknek a m. kir. belügyminiszterrel és a m. kir. kereskedelemügyi miniszterrel egyetértve kiadott 684/1921. M. E. számú rendelete. Belügyi Közlöny 1921/7. szám, 1921.02.18., 168-171. o.

⁸¹ A m. kir. kormányának 1182/1921. M. E. számú rendelete. Belügyi Közlöny 1921/11. szám, 1921.03.18., 283. o.

⁸² Új Nemzedék, 1921. május 31. (3. évfolyam, 94-116. szám)

zöldségtermelésre való átképzésének vezetésére dr. Nagy Ottó nyug. főszolgabíró, földbirtokost kormánybiztossá nevezte ki. Nevezett működése a miniszterelnök úr felügyelete és irányítása alatt legelsősorban a szóban levő akció előkészítésére (zöldségtermelésre való átképzés), az érdekeltséggel és a különböző tárcákkal ez irányban folytatandó tárgyalások megindítására irányult. A cikk kiemeli, hogy a közszolgálati alkalmazottak és katonatisztek, mint a magyar középosztály igen értékes elemei gazdasági pályákon való elhelyezésének elősegítése a kormányzat egyik legfontosabb feladatát képezi.⁸³ Ezekre az ingyenes átképzésekre azért volt szükség, mert közalkalmazottból messze túl sok, gazdasági tisztviselőből viszont kevés volt alkalmazásban, így a kormányzatnak leépítéseket kellett foganatosítania a magyarországi közalkalmazottak körében is, az érkező menekültek közül pedig csak kevesen tudtak eredeti végzettségüknek megfelelően elhelyezkedni.⁸⁴ A trianoni békeszerződés a hadsereg létszámát 35 000 főben maximálta (1922-től lépett hatályba ezen rendelkezés), mely az ország védelmi képességének leépülésén túl azt is eredményezte, hogy honvédségi és hadiipari alkalmazottak tömege maradt megélhetés nélkül. A helyzet a '20-as évek végére sokat javul, de a '30-as évek első felének gazdasági válsága miatt újra meglódul a munkanélküliség, ismét tömeges jelenséggé válik az alulfoglalkoztatottság.

4.3 A lakhatás megoldása

A '20-as évek elejének gazdasági válsága, és a menekültek problémája mindenképp a lakhatási válságban csúcsosodott ki, a korabeli menekültügyi igazgatás egyik fő feladata – a munkához juttatás elősegítése mellett – a menekültek lakhatásának megoldása volt. A kormányzat is ezt a területet tartotta elsőrendű megoldandó problémának, mely társadalmi robbanással fenyegetett, és helyi szinten sokszor egymás ellen hangolta a menekült és bennszülött lakosságot.

„Vagonlakók”

Mint fentebb említettük, Budapesten alakult ki a legsúlyosabb lakáshiány, mivel rengeteg menekülő gondolta úgy, hogy a fővárosban a legbiztosabb az ellátásuk, munkához jutásuk. A

⁸³ Pest-Pilis-Solt-Kiskun Vármegye Hivatalos Lapja. XX. évfolyam 21. szám. Budapest, 1922. május 18. 249. o.

⁸⁴ Felhívás. A gazdasági pályákon elhelyezkedni kívánó tisztviselők, tényleges és leszerelt katonatisztek részére átképző tanfolyamok rendezése. Belügyi Közlöny 1921/19. szám, 1921.05.08., 688. o.

menekülteket jórészt tömegszállításokon helyezték el, de ahogy nőtt az érkezők száma – a háborús összeomlás hatására 1918 őszén már nem csak Erdélyből, hanem a megszállás alá került területek szinte minden részéből áradtak a menekültek az ország belső részei felé – 1918 végétől már ez sem volt elég, és kezdtek megszorodni az úgynevezett „vagonlakók” is. A „vagonlakók” és a „vagonlakások” a Nagy Háború utáni korszak nélkülözésének közismert szimbólumai. A kissé dehonesztáló kifejezés azokra a menekültekre utal, akik menekülésük után tipikusan néhány hónapig vasúti tehervagonokban laktak a nagyobb teherpályaudvarokon. Leginkább ezen kényszeredett „lakhatási forma” felszámolására törekedett a kormányzat, miután a teherkocsikra és a megmaradt vasúti infrastruktúra rendeltetésszerű használatára a gazdaság működésének fenntartása szempontjából is égető szükség volt. A vagonlakók, bár a helyi lakosság számára a menekültek leginkább látható részét alkották, mindvégig egy nem elenyésző kisebbséget alkottak az érkezők között. Becslések szerint körülbelül 40-50 ezer fő élt jellemzően néhány hónapig a vagonokban, egyszerre legfeljebb 16 ezer fő volt elhelyezve a nagyobb pályaudvarokon a mellékvágányokra félretolt vasúti kocsikban. A többséget ezután tömegszállításokon, külvárosi barakktelepeken, volt laktanyákban helyezték el.⁸⁵

A megszállott területeken sok közalkalmazott tagadta meg a hűségeskü letételét, ami miatt kiutasították őket az országból. A kiutasítástól számított 24 órán belül össze kellett pakolniuk az ingóságait, élelmiszert és fűtőanyagot, majd mindezekkel együtt egy vasúti kocsiban el kellett hagyniuk Romániát vagy Csehszlovákiát. A vasúti infrastruktúra limitált kapacitása miatt ez sokszor hetekig tartott. Már ezen idő alatt kvázi berendezkedtek a vagonokban, és gyakran előfordult, hogy megérkezéskor sem tudták a vasúti kocsit elhagyni. 1919. november elején, az ország területén nagyjából 600 ilyen vagon volt, amiben 1600-an lakhattak. A tél beállta miatt a kormánybiztosság az iskolákon kívül szállodákban és a hadügyminisztérium bevonásával laktanyákban is igyekezett elhelyezni a hazájukból kiutasított tisztviselőket és családjukat.⁸⁶ A helyzetet a kormánybiztosság azzal is igyekezett rendezni, hogy országos és budapesti lapokban adott ki közleményeket a lakosság figyelmének felhívására. Arra kérték a lakókat, hogy akinek van rá módja, az engedje át az üres, vagy számára túl nagy lakását a menekülteknek. Ez a felhívás azonban nem igazán járt sikerrel.⁸⁷

⁸⁵ ABLONCZY Balázs (2016): Trianon árvái. 2016. augusztus 5. In: MTA honlap (https://mta.hu/mta_hirei/trianon-arvai-106742 Letöltés ideje: 2023.06.16.)

⁸⁶ Nemzeti Újság, 1919. december 12., 1. évfolyam/ 65. szám, 3. o.

⁸⁷ Nemzeti Újság, 1919. december 12., 1. évfolyam/ 65. szám, 3. o.

A tömegszállások megtelte után a magyar hatóságok kényszeredetten ahhoz a megoldáshoz fordultak, hogy vagonokat biztosítottak a menekülteknek, vagy azokból érkezésük után nem költöztették ki őket. Egy család általában két vagonot kapott: az egyikben a magukkal hozott ingóságokat őrizték, a másikon laktak. A vagonlakások legproblémásabb eleme a zsúfoltság és a nem megfelelő higiénia volt. A zsúfoltságot két dolog is fokozta: a téli tüzelőt is a vagonban kellett a családoknak tárolniuk, hogy megóvják a csapadéktól, továbbá a hatóságok – ha nem is engedélyezték, de elnézték – hogy a vagonok között szárnyasokat tartsanak a lakók a saját ételmezésük javítására. Mindezek, és a komfort nélküliség jelentősen növelték a járvány- és közegészségügyi kockázatot is, ami miatt volt tífusz- és vérhas járvány is a vagonlakók körében. Emellett meg kell említeni még, hogy egy pályaudvar alapvetően is kiemelten balesetveszélyes hely, ami csak fokozódott azáltal, hogy a vagonlakások miatt leszűkült a rendeltetésszerű pályaudvarhasználatra alkalmas tér. A korabeli cikkekben gyakran megjelenő hír, hogy a vágányok között játszó, vagy a mozdonyokól lehullott szemet összeszedő gyermekek szenvednek halálos balesetet. Mindezek miatt nagy szükség lett volna arra, hogy az itt lakókat mielőbb megfelelő lakhatáshoz juttassák. Maguk a vagonlakók is törekedtek a saját helyzetük javítására, melynek érdekében 1920 szeptemberében megalakították a Magyar Vagonlakó Testületet, s kérvényezték, hogy ők maguk is felkutathassanak elhagyott lakásokat, amikbe beköltözhetnének. Az engedélyt megkapták Tomcsányi Pál igazságügy minisztertől, így néhány család lakhatását el tudták intézni. A pontos szám nem ismert, mivel csak egy tíz évvel későbbi, valószínűleg erősen túlzó visszaemlékezés áll rendelkezésünkre. A beszámolók szerint 1920 szeptemberében 3753 db, és még 1924 júniusában is 967 db vagonban éltek menekültek.⁸⁸ A vagonokba költöztetést 1921 decemberében a 6135/1921. M.E. számú rendelettel tiltották meg, mivel a további beköltöztetések már ellehetetlenítették volna a pályaudvarok forgalmát.⁸⁹

A vagonlakók hazautaztatásáról először 1920 februárjában jelent meg cikk. Eszerint mivel a Tiszántúl felszabadult a román megszállás alól, így a menekültügyi kormánybiztosság és az illetékes hatóságok között megegyezés született – elsősorban a menekült vasutasok tekintetében – a hazatelepítésről.⁹⁰ A Világ c. folyóirat 1920. március 26-án arról számot be, hogy eddig az időpontig 137 vagonból körülbelül 2000 menekültet szállítottak haza. Decemberben még 600, most már viszont csak 185 vagonban laknak (1920. év).⁹¹ Ugyanezen

⁸⁸ SZÜTS István Gergely (2017): Elűzöttek. Menekültek, optások és vagonlakók, Rubicon 2017. évi 7-8., 54. o.

⁸⁹ FERENCZY Ferenc (1933): *i.m.* 1-2. o.

⁹⁰ Az Est, 1920. február 27. 11. évfolyam 50. szám, 5. o.

⁹¹ Világ, 1920. március 26. 11. évfolyam 74. szám, 5. o.

év áprilisára a Pesti Hírlap cikke szerint sikerült a vagonlakások számát 45-tel mérsékelni, azonban mivel a megszállott országrészekből újra nagy számban utasítják ki a hűségesküt le nem tevő közalkalmazottakat, így a vagonlakások száma rövid idő alatt ismét 210-zel szaporodott.⁹² A korabeli sajtóban megjelent számok valószínűleg alacsony becslések, mivel más statisztikák szerint még 1924 elején is 3000 fő körül volt mindösszesen a vagonlakók száma. A vagonlakások – mint az első világháború utáni menekültlét speciális színterei – az 1920-as évek közepére szűntek meg teljesen.

Bár rövid életű „intézmény” volt, a korszak menekült létének olyan közismert helyszíne, mely a családi és történeti emlékezetben is erőteljesen megmaradt. Jelen dolgozat szerzője is sokszor hallotta 1913-ban született apai nagyapjától, Dr. Klenner Aladártól, a budapesti Széchenyi Gimnázium későbbi igazgatójától, hogy a Szepesváraljáról 1918 végén kiköltöztetett pedagógus család hogyan élt vagonlakóként néhány hónapig a Józsefvárosi pályaudvaron, ezt kicsi gyerekként miként élte meg, mielőtt egy pápai nagynéni befogadta volna őket. A szakirodalmi feldolgozásokon kívül a szépirodalomban, filmművészetben is megjelent, és a trianoni emlékévi múzeumi tárlatain is stabil helye van a vagonlakói lét bemutatásának.⁹³

Központi intézkedések a lakásválság megoldására

Az említett vagonlakók és más ideiglenes vagy szükség szálláshelyen tartózkodó menekült lakhatásának megoldása, életkörülményeinek javítása a kormányzat elsődleges feladata volt az első világháború után. Elsősorban a (volt) állami tisztviselők helyzetének javítására koncentrálnak. Az első világháború éveiben és azt követően a magán és a közösségi (egyházi, vállalati, önkormányzati, szövetkezeti, stb.) építkezések radikálisan visszaestek, a menekültek nélkül is szerény volt a lakáskínálat, amin nagyon szűkös keretek között, de állami beruházásokkal igyekeztek segíteni.⁹⁴ Már 1917 decemberében felállították a Központi Lakáshivatalt, mellyel a piaci alapú lakásbérletet egyre inkább kiszorította a központi lakáselosztás. A Tanácsköztársaság alatt minden lakástulajdont köztulajdonba vettek,

⁹² Pesti Hírlap, 1920. április 07. 42. évfolyam 84. szám, 5. o.

⁹³ Ezek közül is kiemelném a Szentendrei Néprajzi Múzeum rendkívül igényes és szemléletes állandó kiállítását: <https://skanzen.hu/hu/programok/tarlatok-kiallitasok/vagonlakok> (Letöltés ideje: 2023.12.30.)

⁹⁴ UMBRAI Laura (2008): A szociális kislakásépítés története Budapesten 1870–1948. Napvilág Kiadó, Budapest. 195. o.

megkezdődtek a tömeges lakásrekvirálások, bár ezen rendelkezésnek a rövid proletáruralom alatt így is csak részben tudtak érvényt szerezni.⁹⁵

Messze a legrosszabb a helyzet Budapesten volt, mely szociális robbanással fenyegetett. A lakásnyomor kezelésére a fővárosban rohamtempóban épültek a – később rossz hírűvé vált és elbontott – szükség-lakótelepek, barakkvárosok. Budapesten és környékén 17 ilyen telep létesült (nagy részt a menekültek befogadására), közöttük a legnagyobb befogadóképességű a „Mária Valéria” lett.⁹⁶ A telepen vegyesen alakítottak ki egyszobás komfort nélküli kislakásokat és fabarakkokat, ahol „fénykorában” 15-20 ezer ember is élt, és már a korabeli sajtó is a főváros szégyenfoltjaként írt róla. A telepet a '30-as években korszerűsítették (bevezették a közműveket), aztán 1957-ben végleg elbontották. A X. kerületben akkor létesült Augusztá-telepet, vagy az Ehmann-barakk telepet szintén a '60-as évek szocialista lakótelep építkezései előtt bontották el. Az 1919-et követő tíz évben összesen mintegy 12.000 lakás épült fel Budapesten állami vagy kommunális beruházásban, mely a valós igényeket messze alul múlta.

A vidéki városokban, bár nem ennyire rossz a helyzet, de a menekültkérdés alapmotívuma itt is a lakáshoz jutás volt. A határ menti nagyobb városokban túlnyomó részt a szomszédos új állam területéről érkezők telepedtek le, így Miskolcra a Felvidékről érkeztek a legtöbben, Debrecenbe Erdélyből, Pécsre a Szerb-Horvát-Szlovén Királyságból. Ezen városok lakossága rövid idő alatt több ezer fővel növekedett. Szűts István Gergely történész több tanulmányában a miskolci lakáskérdést elemezte,⁹⁷ melyek sok mindenben általánosítható képet adnak a vidéki városok lakásviszonyairól. A gyűjtőnéven csak menekültként emlegetett betelepülők itt is heterogén csoportot alkottak: a pályaudvarokon, raktárakban, barakkokban elhelyezetteken túl voltak kevesen, akiket a rokonság befogadott, jó kapcsolatokkal rendelkeztek. A vidéki városok a századforduló környékén gyorsan növekvő népességével a lakásépítések üteme még békeidőben sem tudott lépést tartani, így a munkásosztály és a kispolgári réteg számára a lakásnyomor mindennapos tapasztalat volt. Bár a háború alatt ellenséges haderő a történelmi Magyarország területére csak Erdélybe tudott betörni néhány hónapra, az Osztrák-Magyar

⁹⁵ A forradalmi kormányzótanács X. számú rendelete a lakóházak köztulajdonba vételéről: 1 § „Minden lakóház a hozzá tartozó beltelekkel, valamint a ház tartozékaival együtt a Magyarországi Tanácsköztársaság tulajdona.”

⁹⁶ GÖNCZI Ambrus: A mélyszegénység világából virágos lakótelep – 65 éve kezdték bontani az egykori Mária Valéria-szükség-lakótelepet. PestBuda.hu 2022. március 17.
https://pestbuda.hu/cikk/20220317_a_melyszegenyseg_vilagabol_viragos_lakotelep_65_eve_kezdték_bontani_a_z_egykori_maria_valeria_szukseglakotelepet (Letöltés ideje: 2023.06.22.)

⁹⁷ Lásd: SZÜTS István Gergely (2009): Barakkok és tisztviselővillák. A trianoni menekülteket befogadó telepek helyzete Miskolcon az 1920-as években. In: Kisebbségkutatás 18. évf. 2009/3. 435-452. o.
SZÜTS István Gergely (2010): "A szükség-lakások felét menekültek kapják..." Érdekkonfliktusok és előítéletek az 1920-as évek első felének lakásügyeiben Miskolcon. Korall társadalomtörténeti folyóirat. 11. évfolyam 40. szám. 114-133. o.

Monarchia pedig csak Galíciában vesztett el időlegesen nagyobb területet, már az innen kiinduló menekülthullámok is nagyon megterhelték az országot. A helyzetet sok helyen adminisztratív eszközökkel, tömeges kiutasításokkal próbálták meg kezelni. Rendszeresek voltak a razziák: akik helyi illetőségüket igazolni nem tudták, azokat őrizetbe vették és eltávolították a településről. Ennek célkeresztjében elsősorban a galíciai zsidó menekültek voltak. Jelentős számban maradtak fenn a helyhatóságok lakásgazdálkodási hivatalaihoz benyújtott kérelmek, melyen a menekültek az elvártak szerint próbálták igazolni rászorultságukat, a rendszerhez való hűségüket, és antikommunista voltukat. A rendelkezésre álló lehetőségeket azonban messze meghaladta az igények száma. A legtöbbször minden üres ingatlant próbáltak igénybe venni (erre külön lakásfelkutatókat alkalmaztak), akár kisajátítással is. Nyugat-Magyarországon a legtöbb menekült Győrbe érkezett, mely a Trianon utáni Magyarország második legnagyobb iparvárosa lett, így munkavállalás szempontjából az egyik legvonzóbb beköltözési célponttá vált.

A kormány 1920-as első intézkedése a 1552.M.e. számú rendelet megalkotása volt, a lakásügyek szabályozásáról. Ennek a rendeletnek a III. bekezdése vonatkozhat a menekültekre is, mely „a lakásszükség enyhítésére tehető intézkedésekről” szól. A 16. §. a helyiségek hatósági igénybevételét szabályozza, s ennek az igénybevételnek nyolc esetét írja le. Magánszemély ingatlana akkor vehető igénybe hatóságilag, ha azt nem vagy nem a hatályos jogszabályoknak megfelelően használja vagy adja bérbe vagy, ha az általa használt ingatlan(ok) területe vagy száma a jogos igényeihez képest indokolatlanul magas. A rendelet kimondja, hogy olyan lakások is igénybe vehetők, amelyeket jelenleg iroda vagy hivatal működtetésére tartanak fent. Ha közintézmény helyiségéről van szó, akkor ehhez az adott intézmény felettes hatóságának hozzájárulása is beszerzendő. Budapesten – mivel itt a legnagyobb a lakáshiány – az olyan helyiségek is igénybe vehetők, ahol olyan illető lakik, aki a háború alatt költözött a fővárosba, de az ottlakása a munkája miatt nem indokolt. A rendeletben többször és több formában is leírják, hogy a hatósági igénybevételre csak akkor van lehetőség, ha az elkerülhetetlen, és az ott lakó magánéletét illetve munkáját nem zavarja. Érdekes, hogy az is szerepel a szabályozásban, hogy a mellékhelyiségek és a konyha közös használatának elrendelését mellőzni kell, továbbá, hogy a bútorok használatára nem terjed ki az igénybevétel. A bent lévő ingóságokat vagy leltározás mellett egy használaton kívüli helyiségbe kell bezárni, vagy – a leendő bérlő költségére – a tulajdonosnak el kell

szállíttatnia. A hatósági igénybevétel a kistelepüléseken nem, hanem általánosságban csak a 10.000 lélekszámot meghaladó lakosságú településeken érvényesíthető.⁹⁸

A lakásügyek miniszteri biztosságának keretein belül 1920 májusában külön osztályt hoztak létre a menekültek lakásügyeinek intézésére. Ezen osztály feladata a menekültek felvilágosítása és a lakhatással kapcsolatos kérvényeik befogadása volt: „*A lakásügyek miniszteri biztossága az Országos Menekültügyi Hivatallal karöltve, a menekültek mindennemű lakásügyeinek elintézésére a lakásügyek miniszteri biztosságának kebelén belül egy külön osztályt szervezett, amely (1920. év) május hó 10-én kezdi meg működését a központi járásbíróság épületében. A menekültek lakásügyeikben itt nyerhetnek fölvilágosítást és mindennemű kérvényeiket is itt kötelesek benyújtani, köznapokon szombat kivételével 9-11 óráig. Menekültminőségük megállapítására az Országos Menekültügyi Hivatal (VI. Andrassy út 19. II. emelet) és átmenetileg a menekültek különböző hatóságai által kiállított igazolványok szolgálnak. Kérvényeik bélyegmentesek.*”⁹⁹

4.4 A menekültek segélyezése és beilleszkedésük elősegítése

A korszak nehéz gazdasági viszonyai között (lakhatási válság, az ország élelmiszer készleteinek kimerülése, nagyarányú munkanélküliség, a gazdasági és közlekedési struktúrák szétesése, stb.) a segélyezés kérdése széles társadalmi csoportokat érintett, de a menekültek közül szinte mindenkit. A segélyek gyűjtését eleinte a civil szervezetek és az egyház vállalták magukra, de az Országos Menekültügyi Hivatal már ekkor is ott volt a háttérben, a gyűjtés rajta keresztül, a Hivatal engedélyével történt. Az Egyetértés című újság áprilisi számában olvashatjuk például, hogy – többek között a Békeelőkészítő Iroda, a kormányzó és a békedelegáció elnökének egyetértésével – de egyházi kezdeményezésre indul templomi gyűjtés „az idegen megszállás folytán hazájukból kiűzött menekültek javára” húsvét vasárnap és hétfőn. A felhívás szerint az adományok lehetnek pénzbeliek, illetve jelvények vásárlása útján felajánlottak. Ezen felül az Erdélyi Menekültügyi Kirendeltség épületébe lehet vinni élelmiszert vagy ruhát, s várják a lakhatási lehetőségek felajánlását is.¹⁰⁰

⁹⁸ A magyar kormány 1920. évi 1.552. M.E. számú rendelete a lakásügyek szabályozásáról. Magyarország Rendeletek Tára 51. évf., Budapest, 1920., Kiadja a Magyar Királyi Belügyminisztérium, 51-65. o.

⁹⁹ Világ, 1920. május 08. 11. évfolyam 110. szám, 6. o.

¹⁰⁰ Egyetértés, 1920.04.03., 2. évf. 78.szám, 1. o.

Sok akkori országos napilapban olvasható volt, hogy a budapesti Operaházban 1920. június 7-én jótékonysági díszelőadást tartanak, Petrichevich Horváth Emil Bárá Mikes című operáját adják elő. Az előadást az Országos Menekültügyi Hivatal és a Területvédő Liga rendezi, és a teljes bevételt a menekültek segítésére fordítják. Az előadásban mind a zenekar, mind pedig a színészek részéről a kor neves művészei is szerepeltek. Érdekesség, hogy a jegyeket nem az Operaház szokásos helyein, hanem az Országos Menekültügyi Hivatal irodájában, a segélyezési osztályon lehetett megvenni.¹⁰¹

A Belügyi Közlöny 1920. októberi számában olvashatjuk, hogy a belügyminiszter az 54.565/VIII. határozatával a Délvidéki Liga elnökségének engedélyt adott arra, hogy gyűjtést szervezzenek. Ennek kapcsán a Vagonlakók napja keretei között 1920. október 2. és október 8. között országos ív- és urnagyűjtés történt, illetve összeírták a felajánlott egyéb adományokat. A gyűjtés felügyeletét szintén az Országos Menekültügyi Hivatal látta el, melynek a rendelet szerint a befolyt összeg 20%-át be kellett szolgáltatni.¹⁰² (54.565/1920. B. M. sz.).

Amint fentebb említettük, a menekültek arányaiban legnagyobb részét a közhivatalnokok, illetve szélesebb értelemben az államnak dolgozók, valamint a korszak legnagyobb foglalkoztatója, a Magyar Királyi Államvasutak alkalmazottai tették ki. A tömeges nyomorba csúszás közkeletű tapasztalat volt ebben a rétegben, mely miatt általános ellenszenv uralkodott a menekült közhivatalnokokkal szemben az állásukat féltő anyaországbeli hivatalnokok körében. Dr. Petrichevich Horváth Emil a már említett, az OMH négy éves működéséről szóló jelentésében hangsúlyozza, hogy a bennszülött lakosság sok helyen bántóan közönyös az elcsatolt területekről menekült magyarsággal szemben. A kormányzat aktívan próbálta befolyásolni a közvéleményt annak érdekében, hogy a társadalmi szembenállás, és az „elszakadt részek magyar intelligenciájának itteni méltatlan mellőzése” csökkenthető legyen. A társadalom nagy része közönyös és zárkózott volt a menekültekkel szemben. Bár a háború utáni első években a menekültkérdést inkább csak ideiglenes problémának, segélyezési kérdésnek tekintették, és a kormányzat nem hosszú távú megoldásokban gondolkodott, a trianoni békekötés után (1920. június 4.) az elcsatolt területekre való visszatérés rendkívül nehézzé, a köztisztviselők számára az utódállamok nyelvének ismerete és az ahhoz való lojalitás hiányában lehetetlenné vált. A hosszú távú beilleszkedés elősegítése elkerülhetetlen lett, melynek elsősegítése a munkához való

¹⁰¹ Nemzeti Újság, 1920. május 27. 2. évfolyam 126. szám. 7. o.

¹⁰² Belügyi Közlöny, 1920.10.03. 40. szám. 1486. o.

juttatással és a lakhatás megoldásával az OMH elsődleges feladata.¹⁰³ A segélyezést állami szinten csak egy szűk rétegnek tartották fenn, közülük legnagyobb számú – ideiglenesen segélyezett – réteg az egyetemi hallgatók voltak, akik az összes menekült mintegy negyedét tették ki (és akik így legalább időlegesen nem a munkanélküliek széles rétegét gyarapították). Az állami hivataloknál jellemző volt, hogy menekültek az adott státuszt csak helyettesítőként tölthették be, ha annak „eredeti birtokosa” azt akadályoztatása miatt (hadifogság esetleg politikai ok) nem tudta betölteni. Az álláshelyek számát pénzügyi fedezet hiányában nem növelhették. A segélyezés illetve a menekültek beilleszkedésének alapvető kereteit mindvégig a szociális megfontolások és a politikai szándékok határozták meg.

4.5 Az Országos Menekültügyi Hivatal megszűnése

Az Országos Menekültügyi Hivatalt 1922. február 18-án a Magyar Királyi Miniszterelnök fennhatósága alól – a szervezet változatlanul hagyásával – áthelyezték a Magyar Királyi Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium irányítása alá: „*A ministertanács f. évi február hó 3-án megtartott ülésén hozzájárult ahhoz, hogy az Országos Menekültügyi Hivatal a m. kir. Miniszterelnök Úr fennhatósága alól kivonassák és eddigi tervezetének érintetlenül hagyása mellett a népjóléti és munkaügyi m. kir. ministerium fennhatósága alá rendeltessék.*”¹⁰⁴ Majd a miniszterelnök 1924.03.28-ai rendeletében megszüntette a Hivatalt úgy, hogy annak hatáskörét az említett minisztériumnak adta át.¹⁰⁵ A megszüntetés oka egyrészt az általános takarékoság, a tisztviselői létszám redukálása, másrészt a menekültek számának radikális csökkenése: a Hivatal működésének második évében már csak 26.123 fő érkezett, míg az utolsó három évben (1922 – 1924.) összesen 31.172 fő. Ebben szerepe volt az 1932. december 31-ig évről évre meghosszabbított beköltözési tilalomnak, így a minisztérium menekültekkel foglalkozó osztályának fő feladata a '20-as évek második felében már csak az egyedi kérelmek elbírálása volt.

¹⁰³ CsÓTI Csaba (2002): A menekült köztisztviselők társadalmi integrációjának keretei 1918-1924 között. Limes – Tudományos Szemle 15. évf. 52. szám 30. o.

¹⁰⁴ 4512/Elnökség 1922. számú Kőrendelet. Honvédségi Közlöny, 49. évf. 11. szám, 1922.02.25., 59. o.

¹⁰⁵ 2.344. M.E. sz. rendelet. Az Országos Menekültügyi Hivatal megszűnése. Belügyi Közlöny, 1924/27. szám, 1924.07.06., 682. o.

4.6 Az első világháború utáni évek menekültstatisztikája

A jó minőségű, adatgazdag, aktuális és megbízható vándorlási statisztikák támogatják a kormányzati szervek és politikusok munkáját, segítenek a megfelelő döntések meghozatalában, a szakpolitikák és a jogi szabályozás kialakításában.¹⁰⁶ Nem volt ez másképp egy évszázaddal ezelőtt sem, bár a korabeli viszonyok között természetesen az adatok gyűjtése, továbbítása, majd az adatok feldolgozása sokkal lassabb és nehezebb volt. A statisztikai adatok értelmezése kapcsán meg kell állapítani, hogy a korszakban nem voltak olyan módszerek és eszközök, amivel a migráció dinamikája pontosan megállapítható lett volna: jellemzően egy egyszerű statisztikai adatgyűjtés folyt, elsősorban a nemre, életkorra, foglalkozásra koncentrálva.

Amint azt fentebb említettük, a menekültek és áttelepülők száma az első világháború végétől a '20-as évek közepéig dokumentáltan 350 ezer fő, az adatgyűjtésből bármilyen okból kimaradókat számításba véve kevéssel 400 ezer fő fölött becsülhető. Az OMH Budai Várban elhelyezett irattára Budapest 1945. évi ostromakor megsemmisült ugyan, de így is nagy mennyiségű dokumentum maradt az utókorra, melyből a menekültekre vonatkozó döntések háttere jól rekonstruálható. A trianoni emlékévi (2020) kapcsán új lendületet kaptak az első világháború utáni kényszmigrációval kapcsolatos kutatások, az egyéni élettörténetek feltárásától kezdve a korszakot áttekintő és értékelő művekig, illetve egy digitális adatbázis is épült, mely mintegy 15 ezer nevet tartalmaz, családtagokkal, foglalkozással, a származás megjelölésével valamint az érkezés helyével és idejével.¹⁰⁷ Az MTA Lendület programjának Trianon 100 Kutatócsoportja által készített adatbázist a hivatalos összeírások, a Magyar Országos Levéltárban őrzött MÁV-iratanyagban található listák és más levéltári dokumentumok, sajtóhírek, továbbá a menekültek érkezését 1920–1921-ben dokumentáló Erdélyi Hírek című lap alapján állította össze.¹⁰⁸ Mint láttuk, az OMH-nak nem pusztán a menekültek regisztrálása, nyilvántartása volt a feladata, hanem részt vett az élelmezésük, az orvosi ellátásuk, az ideiglenes lakhelyre szállításuk és a végleges lakhatásuk megszervezésében is.

¹⁰⁶ HAUTZINGER Zoltán, HEGEDÜS Judit, KLENNER Zoltán (2014): *i.m.* 38. o.

¹⁰⁷ Lásd: Menekültek adatbázisa DÉKÁNY István: Trianoni árvák c. könyvéhez <http://trianon100.hu/menekultek> (Letöltés ideje: 2023.07.05.)

¹⁰⁸ Trianoni menekültek adatbázisa akadémiai kutatócsoporttól. Megjelent a Magyar Tudományos Akadémia honlapján. 2019. május 31. https://mta.hu/tudomany_hirei/trianoni-menekultek-adatbazisa-akademiai-kutato-csoporttol-109767 (Letöltés ideje: 2023.07.05.)

A kényszmigrációval szorosan összefüggött a menekültek jogi helyzete rendezésének kérdése. A trianoni békeszerződés¹⁰⁹ VII. fejezete („Az állampolgárságról szóló rendelkezések”) szolt az új állam polgárságának megszerzéséről, illetve az állampolgárság váltás (optálás) kérdéséről. A lakosok fő szabály szerint az utódállam állampolgárságát szerzik meg: „mindazok a személyek, akiknek illetősége oly területen van, amely azelőtt a volt Osztrák-Magyar Monarchia területeihez tartozott a magyar állampolgárság kizárásával jogérvényesen annak az Államnak az állampolgárságát szerzik meg, amely az említett területen az állami főhatalmat gyakorolja.” (61. cikk). Opcióként ugyanakkor lehetőséget adott a szerződés arra, hogy egy éven belül kérjék korábbi magyar állampolgárságuk fenntartását. Bár a jogszabály szövege az önkéntességet hangsúlyozta az állampolgárság megválasztásakor, a gyakorlatban ez sokszor nem valósult meg. Egyrészt az új államok sokszor igyekeztek távozásra bírni a magyarokat, illetve azoknak elsősorban olyan csoportjait, akik valamilyen módon a korábbi hatalomhoz kötődtek vagy jelentősebb elkobozható vagyonnal rendelkeztek, másrészt Magyarország időszakosan próbálta lassítani, adminisztratív eszközökkel gátolni a beáramlást. Meg kell jegyezni, azonban, hogy egyrészt az un. optások nem feltétlenül voltak menekültek is, másrészt nem egyirányú folyamat volt (a „csonka” Magyarországon maradó román, szlovák és szerb nemzetiségük közül is sokan éltek vele).

1920. október 1-től fő szabályként általános beköltözési tilalom lépett érvénybe, mely leírta, hogy – a fő szabálytól való eltérésként – milyen esetekben lehet az országba áttelepülni.¹¹⁰ Az állampolgárság megválasztásának joga így nem csak elvi kinyilatkoztatás volt, hanem az ország területi megválasztását ténylegesen is magában foglalta.¹¹¹ Az optálási jog – mely a nemzetközi gyakorlatban nem ritka – az egyén joga arra, hogy államok szétválásakor, területek elszakadásakor maga választhassa meg azt, hogy mely állam utódállam állampolgárságát kívánja felvenni. A nemzetközi jog szerint azonban ez nem egy abszolút

¹⁰⁹ 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről.

¹¹⁰ MÁGÓ Barbara (2022): Honosítás vagy menedékjog. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXIV. kötet 222. o.

¹¹¹ HAUTZINGER Zoltán (2020): Állampolgárság, menedékjog vagy külföldiség – optálási jog a trianoni békediktátum hatálybalépését követően. In: BARNA Attila (szerk.): Trianon 100. Tanulmányok a békeszerződés centenáriuma. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest. 295-306. o.

jog, az utódállamok nem kötelesek az egyének akaratát figyelembe venni. Ez inkább azokra az esetekre vonatkozik, ha az egyén és az állam részéről ezzel megegyező érdekek vannak.¹¹²

Áttekintő adatok a Magyarországra érkezett és regisztrált menekültek számáról az Országos Menekültügyi Hivatal adatai alapján, annak megszűnéséig

Az érkezés ideje		Származási hely	létszámuk	arányuk a menekültek között
1918. év	58.748 fő	Románia	197.035 fő	56,30 %
1919. év	110.573 fő	Csehszlovákia	106.841 fő	30,53 %
1920. év	121.830 fő	Jugoszlávia	44.903 fő	12,83 %
1921. év	26.123 fő	Ausztria	1221 fő	0,35 %
1922. év	21.242 fő			
1923. év	9043 fő			
1924. év	2307 fő			

A vándorlás elsődleges célpontja a korszakban is a székesfőváros volt. Budapest vonatkozásában az alábbiakban részletezett, származtatott statisztikai adatok állnak rendelkezésünkre a vándormozgalom kapcsán. A székesfőváros népességét a belső vándorlás a háború előtti években (1911 és 1914 között) 22.574 fővel, vagyis évi nagyjából 6250 fővel gyarapította.¹¹³ A pozitív migrációs egyenleg – most már elsősorban a nemzetközi vándorlásnak köszönhetően – az első háborús évben, vagyis 1915-ben 25-30.000 főre, vagyis majdnem ötszörösére nőtt. Egy másik forrás szerint (Budapest székesfőváros statisztikai évkönyvei) az 1920-ban is Budapesten élő idegen ajkúak száma nagyjából 202.000 főre tehető. Közülük az 1914. év óta 24.702 fő, az 1915. év óta 17.988 fő, az 1916. év óta 19.115 fő, az 1917. év óta 16.905 fő, az 1918. év óta 26.747 fő, az 1919. év óta 27.685 fő, az 1920. év óta pedig 69.200 fő élt a fővárosban.¹¹⁴ Akik az 1920-as népszámlálás idején Budapesten

¹¹² GANCZER Mónika (2013): Az optáláshoz való jog a nemzetközi jogban. Állam- és jogtudomány 2013/3-4. szám, 55. o.

¹¹³ Itt meg kell jegyezni, hogy nem a ma 525 km² területű „nagy Budapestről” beszélünk. Budapest területe 1950 előtt kb. 194 km² volt, lakosainak száma az 1910-es népszámlálás szerint 880 ezer fő. Azaz a „természetes” népességyarapodás is évi 1 % körül alakult az akkor eleve csak a sűrűn beépített, lényegében a mai városmagot magában foglaló területen.

¹¹⁴ Budapest székesfőváros statisztikai évkönyve XII. évfolyam. 1913-1920. Székesfőváros statisztikai hivatalának kiadása, 1923.

laktak, ők valószínűleg hosszabb időre budapesti illetőségűvé váltak. A ténylegesen Budapestre vándoroltak száma ennél lényegesen több lehet, tekintettel arra, hogy sokakat csak a háborús munkalehetőségek, a budapesti ipar terjeszkedése vonzott ide. Ők időszakos budapesti munkavállalás után visszatértek külföldi lakóhelyükre.

Budapesten kívül a menekültek leginkább nagyobb városokba mentek (Győr, Miskolc, Pécs, Debrecen) a munkalehetőség reményében, itt azonban még nagyobb feszültséget szült az érkezésük. Rendelkezésünkre állnak olyan adatok, hogy az 1920-ig érkezettek közül 104.804 fő keresőképes korú volt, ami azt jelenti, hogy 1 keresőre 2,4 eltartott jutott, mely elég magas értéknek mondható, főleg egy háború után lévő ország számára.

A menekültek szakmai képzettség szerinti megoszlása 1920-ban¹¹⁵

Foglalkozás	Létszám
közzszolgálati vagyis állami, községi vagy törvényhatósági alkalmazottak, vasutasok	44.253 fő
önálló iparos és kereskedő	5347 fő
ipari vagy kereskedelmi alkalmazott, munkás	24.473 fő
őstermelő	10.376 fő
orvos, gyógyszerész	280 fő
ügyvéd	341 fő
bányász és hivatalnok	5733 fő
magánzó	8328 fő

A gazdasági viszonyok alapján a fenti számadatokból arra következtethetünk, hogy a menekültek közül a földművesek, iparosok, kereskedők és a bányászok, vagyis a munkásság jó része végül nem a fővárosban, hanem vidéken települt le. Valószínű az is, hogy a közzszolgálati alkalmazottak először Budapestre jöttek, de egy részük később, esetleg átképzés után vidékre került. Mindent összevetve tehát 1920 végén, Budapesten 40-45.000 menekült tartózkodhatott, vidéken pedig körülbelül 250.000-en.¹¹⁶

¹¹⁵ Statisztikai Szemle 23. évfolyam, 1920. év 12. szám

¹¹⁶ LAKY Dezső: Budapest Székesfőváros népességének fejlődése 1900-1920-ig (második rész), ILLYEFALVI I. Lajos (szerk.): Statisztikai közlemények 57. kötet, 1929/1. szám, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, 1929., 45. o.

Összefoglaló táblázat a menekültekkel kapcsolatos felelősségi körökről 1912 és 1924 között (i.m. alapján)

Érkezés ideje	Intézkedés tételért felelős	Intézkedés mikéntje	Menekülők jellemzői	Menekülők száma	Menekülést kiváltó ok	Szervezési elvek / feladatkör	Visszatérés módja (ha releváns)
1912. év eleje	osztrák-magyar hadügyminiszter	táviratban rendelkezik	katonák	több száz	balkáni háború	központi	1913. július – központilag szervezett
1912. október	katonai állomásparancsnokságok	?	katonák	kb. 1700 fő	balkáni háború	ezer fő körül már szétosztják	1913. július – központilag szervezett
1916. szeptember	minisztertanács és Belügyminisztérium	távirati rendelet	főként civilek	kb. 31.000 fő	Románia hadba lépése	központilag szétosztják őket – ne legyen menekült-tábor – van segélyezés	
1918. év	menekültügyi kormánybiztos, a rendőrség együttműködésével	jórészt belügy-miniszteri rendeletek	főként civilek	40.000 fő fölött – csak Budapest en 27.000 fő	Trianoni Béke-szerződés	elhelyezés, élelmezés, ruhasegély megoldása	
1919. év	Erdélyi Menekülteket Segítő Bizottság	az állami rendeletek mentén	főként civilek	-	Trianoni Béke-szerződés	mint eddig	
1920. április	Országos Menekültügyi Hivatal	jórészt belügy-miniszteri rendeletek	főként civilek	350.000 fő	Trianoni Béke-szerződés	mint eddig	

Kivándorlás / menekülés Magyarországról

Bár nem tartozik szorosan a vizsgált témához, röviden érdemes szólni a migráció másik oldaláról, a kivándorlásról / Magyarországról történő (el)menekülés kérdéséről is, mely a tárgyalt korszakban is jelen volt. A kivándorlás mérése természetesen nehezebb, mint a

bevándorlásé, szakmailag leginkább elfogadott módja az un. tükörstatisztikák használata (azaz a fogadó országok bevándorlási adatainak vizsgálata).

Szöges ellentétben az első világháború előtti évtizedekkel, a világháború utáni évek migrációs egyenlege (azaz a bevándorlás és kivándorlás különbsége) masszívan pozitív volt, vagyis az érkezők száma messze meghaladta a távozókat. A kivándorlás elsődleges célországa az 1880-as évektől az első világháború kitöréséig az Amerikai Egyesült Államok volt. A kivándorlás szabályozására, valamilyen szintű kontroll alatt tartására időről időre születtek törvények, de a korszak uralkodó nemzeti-liberális politikája azt alapvetően nem tiltotta, inkább csak egyfajta mederben akarta tartani, esetlegesen felhasználni a társadalmi feszültségek enyhítésére, a nemzetiségi törekvések gyengítésére. Az első világháború megszakította a nemzetközi migráció korábbi dinamikáját, mely a háború után sem tért vissza az azt megelőző mederbe, miután az USA szigorúan korlátozta, kvótákhoz kötötte a bevándorlást. Az USA vonatkozó nyilvántartásai szerint 1920-tól 1928-ig összesen 28.454 fő vándorolt be Magyarországról (ebből 1924-ig 19.345 fő). A gazdasági világválság kezdetétől (1929) az oda irányuló migráció minimálisra csökkent, a '30-as években mindössze 5739 fő volt a trianoni Magyarország viszonylatában. A tengeren túli kivándorlás Kanada, illetve Latin-Amerika felé tolódott.¹¹⁷ A két világháború között az akkor még magyarságukat többségében büszkén őrző kivándorlók a befogadó országokban a civil társadalom széles spektrumát hozták létre: egyesületek, dalkörök, klubok, nagyszámú magyar nyelvű sajtótermék és könyvkiadás jellemezte a korszakot. A hazai politika figyelemmel kísérte a kivándorlók sorsát, és bár végleges hazatérésüket aktívan nem kívánta elősegíteni, magyarságukban való megmaradásra pénzt és energiát fordítottak, hazalátogatásukat elősegítették. A Buenos Airesben megjelenő „Délamerikai Magyarság” 1934. év júliusi lapszáma így írt erről: *Amerikai magyarok jöttek s szíves Isten hozattal fogadva őket, megállapítjuk, hogy amerikai magyarok állandóan jönnek magyar levegő szívására, időnként felgyülemelő izzó honvágyuk levezetésére. Gyermeküknek, akik az óceánon túl születtek, lelkükbe oltják a soha nem látott régi haza képét, megtanítják a nyelvre, mely már nem az ő anyanyelvük s a jövőbeni amerikai polgár lelkületét áthatják a volt magyar állampolgár érzelmvilágával.* A két háború között a szomszédos országok a kisebbségek, köztük leginkább a magyarok, kivándorlását kifejezetten elősegítették – hasonlóképpen, mint ahogy azt néhány évtizeddel korábban a magyar kormányzat is tette az akkori nemzetiségek

¹¹⁷ Lásd például VARGA Ilona (1976): A kivándorlás irányváltozása és a magyar kivándorlók beilleszkedése Latin-Amerikában a két világháború között. Latin-amerikai Tanulmányok VIII, József Attila Tudományegyetem, Szeged.

tekintetében. A '20-as évek gazdasági konjunktúrájában különösen Dél-Amerikában volt szükség a munkáskezekre. Kivándorlási ügynökök járták a vajdasági falvakat, ahol Sao Paolo és Rio de Janeiro neve olyan ismertté vált, mintha csak a szomszédos mezővárosok lettek volna.¹¹⁸

Európán belül, az elsősorban időszakos vándorlás leginkább Franciaországba, Belgiumba és Németországba irányult, és az ipari munkásságot érintette. A zsidóság erőteljesebb kivándorlása a '30-as évek jobboldali radikalizálódásával indult meg.

A világháború után viszonylag éles határt lehet húzni az un. önkéntes, egyéni gazdasági-egzisztenciális érdekeken alapuló emigráció, és a kényszeremigráció között, mely utóbbi mindenekelőtt a Tanácsköztársaság vezetőit, kommunistákat és a Horthy-rendszer politikai ellenzékét, valamint szűkebb körben Habsburg párti csoportokat jelentett. A „politikai menekültek”, elsősorban a Tanácsköztársaság idején szerepet vállaló személyek, Mályusz Elemér történész szavaival az un. „vörös emigrációt” jelentette. Politikusok, liberális, polgári radikális értelmiségiek (pl. Károlyi Mihály, Jászi Oszkár) már a Tanácsköztársaság kikiáltása előtt Bécsbe menekültek, mely a magyar kényszeremigráció elsődleges gyűjtőhelye volt. A proletárdiktatúra bukása után, 1919 augusztusában hozzájuk csatlakoztak a diktatúra katonai és politikai vezetői, népbiztosok és egyszerű végrehajtók is.¹¹⁹ Sokan közülük menedékjogot kaptak Ausztriában, de helyben politikai tevékenységet nem fejthettek ki és internálták őket. A korabeli „mainstream” magyar sajtó a tanácskormány elmenekült vezetőiről a lehető legnegatívabban írt. A Budapesti Hírlap 1928. januári lapszámában „*Hova tűntek a magyar tanácsköztársaság hírhedt népbiztosai*” címmel jelent meg írás, mely végigkíséri a sorsukat. Eszerint Kun Béla, a tanácskormány külügyi népbiztosa, aki akkor már a III. Internacionálé végrehajtó bizottságának tagja volt, Moszkvában élt, ahol Landler Jenő volt belügyi népbiztos is. Pogány József közoktatásügyi népbiztos az USA-ban, Virosik János népbiztos Berlinben élt, Böhm Vilmos, a Károlyi kormány hadügyminisztere pedig Bécsben kereskedősegéd.

4.7 A korszak menekültekkel foglalkozó intézményeinek értékelése

A korszak menekültügyi politikáját alapvetően a pillanatnyi helyzetre reagáló ad-hoc döntések, az általános gazdasági-, politikai-, társadalmi válságjelenségek közötti lavírozás, és a

¹¹⁸ KLENNER Zoltán (2002): A magyar kisebbség a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságban. Kisebbségkutatás 11. évf. 1. szám. 89. o.

¹¹⁹ MÁLYUSZ Elemér (1931): A vörös emigráció. Napkelet, 9. évf. 1. szám. 10. o.

legégetőbb problémák tűzoltásszerű csillapítása határozta meg. Az újonnan létrehozott menekültekkel foglalkozó intézmények működésének végcélja a menekültek teljes megoldása, és a „menekültügy” megszüntetése volt. A korabeli struktúra összevetése a modern menekültügyi igazgatással, következtetések levonása az akkori tapasztalatokból természetesen csak korlátozottan lehetséges.

A háború végét megelőzően, és a katonai összeomlást követően megkezdődő tömeges beáramlást az egymást gyakran váltó kormányok ideiglenes kérdésként kezelték, illetve – főleg az 1919-es év anarchikus viszonyai között – ez csak egy volt a tömegtelen mennyiségű megoldásra váró probléma között. A menekültek segélyezése, a minimális létfeltételek megteremtése, lakhatásuk megoldása az első időkben alapvetően helyi szinten történt, a helyhatóságokon keresztül, illetve a korabeli társadalmi szervezetek és az egyház által. Bár az elvesztett területek visszaszerzésére és a menekültek tömegeinek hazatérésére a háborús összeomlást követően nem lehetett reális esély, a menekültekkel foglalkozó egységes szervezetet csak 1920 tavaszán alapították meg. Tevékenységét ténylegesen csak a trianoni békekötés után kezdi meg, amikor már – bár ezt akkor nyilván nem lehetett még tudni – a menekültek döntő többsége már beérkezett. A cél ezután a további beáramlás adminisztratív úton való megszüntetése, de legalábbis minél alacsonyabb szintre való leszorítása volt, illetve a már beérkezett menekültek társadalmi integrációja, önellátásuk feltételeinek megteremtésével és lakhatásuk megoldásával. A Bethlen-féle konszolidáció egyik alapja a viszonylagos társadalmi béke megteremtése, mindenképpen elkerülendő volt tehát egy egzisztenciálisan kilátástalan helyzetben lévő tömeg politikai radikalizációja.

Az Országos Menekültügyi Hivatal feladatai mai szemmel igen sokrétűek voltak: a hatósági munka, nyilvántartások kezelése mellett szerteágazó jóléti, szociális, egészségügyi, élelmezési, oktatási, átképzési feladatok, munkaközvetítés. Ezeken túl még vállalkozási tevékenységet is végzett: a Budapesten megalapított Menekültek Ipari és Kereskedelmi Üzemét működtette, valamint vidéken rövid ideig aktív ipari, kereskedelmi és mezőgazdasági egységek tartoztak hozzá. Mivel szerteágazó tevékenységét az állam csak kisebb részben tudta finanszírozni, végig meghatározó volt az adományok, illetve a legkülönbözőbb felajánlások gyűjtése, kontrollja és szétosztása, jótékonyági célú eladások becsatornázása a menekültellátásba. Ennek sikerét jelentős tájékoztató / propaganda tevékenység segítette elő, mely több-kevesebb sikerrel igyekezett fenntartani a társadalmi szolidaritást és érzékenységet a menekültek ügyével.

Mindent egybevetve az OMH – mint állami menekültügyi szervezet – tevékenysége az adott körülmények között akkor is sikeresnek tekinthető, ha az érintettek jelentős részének nem tudott tényleges segítséget nyújtani, ők rokoni, ismerősi segédkezéssel, önerőből oldották meg sorsukat. A teljes integráció nyilván egyén függő- és alapvetően hosszabb időt igénybe vevő folyamat, de a menekültprobléma – mint a politikai és társadalmi diskurzus egyik kiemelt eleme – a '20-as évek közepére megszűnt Magyarországon.

5. A külföldiek rendszete Magyarországon a második világháborúig

Tekintve, hogy a két világháború közötti menekültügy tárgykörét néhány ponton érinti, ebben a fejezetben rövid kitekintést teszek a Magyarországra érkező külföldiek tartózkodására a tárgyalt időszakban, miképpen viszonyult ahhoz a jogalkotó, a hivatalos szervek és általában a társadalom.

Amint azt fentebb említettük, az első világháború után a nemzetközi migráció alapvetően lelassult, gazdasági és politikai válságok sora sújtotta az öreg kontinenst. Az első világháború után hatalomra kerülő nemzeti, jobboldali / szélsőjobboldali rezsimek alapvetően elutasították a nemzetközi migráció pozitív eszméjét. Ha nem is tiltották, de legalább is gátolni és ellenőrzésük alatt igyekeztek tartani a vándorlást. A Szovjetunió és a náci Németország az állampolgárok belső és külső migrációját totális kontroll alatt tartotta, és ha szükségesnek ítélte erőszakkal valósította azt meg (kitelepítések, tömeges deportálások). A nagyobb európai országok közül csak Franciaország jelentett némiképp kivételt, ahol az első világháború hatalmas vérvesztesége miatt, munkaerőpiaci okokból továbbra is alapvetően támogatták a bevándorlást. Tulajdonképpen ott már az első világháború után elkezdődött az a népesedési politika, mely a többi nyugat-európai országban csak a XX. század második felében vált elfogadottá. Eszerint a demográfiai növekedéshez és a gazdaság részére a szükséges munkaerő biztosításának elfogadott módja a külföldiek befogadása.¹²⁰ Ez ebben az időszakban még alapvetően európai – közöttük nagyszámú magyar nemzetiségű – bevándorlót jelentett.¹²¹

¹²⁰ SZABÓ A. Ferenc (2006): A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó, Budapest. 95. o.

¹²¹ Az 1920-as – '30-as években Franciaországban élő magyarok számára vonatkozóan erősen eltérő becslések vannak, számukat mintegy 40-50 ezer fő körülnek becsülhetjük, folyamatosan változó összetétellel. Főleg a

Az útlevel mellett általánossá vált a kölcsönös vízumkötelezettség (az első világháború előtt a legtöbb állam irányába nem volt általános útlevelkötelezettség, az útlevelek előzetes láttamozására pedig még kevésbé volt szükség).¹²² Magyarországnak ebben az időszakban minden szomszédos országgal kölcsönös vízumkötelezettsége volt. A határőrizet szintén megszilárdult, a határokon általában szigorú ellenőrzést vezettek. Az útleveleket egységesítették, kötelezővé tették a fénykép használatát (már 1915-től, a személyleírás mellett), a határátlépések idejét pontosan rögzíteni kellett.

5.1 Idegenrendészet a század első felében

A külföldiekkel kapcsolatos jogi szabályozás lehet általános, minden normatív rendelkezést magába foglaló, illetve különös, mely a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó igazgatási szabályokat foglalja össze. Az idegenjog tehát tágabb értelemben a külföldiekkel összefüggő jogszabályok összességét jelenti, melyet az állam a vele állampolgársági kötelékben nem álló személyek jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatban állapít meg. Szűkebb értelmezési tartományban az idegenjog a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási és rendészeti kérdésekre fókuszál.¹²³

Már az 1848/49-es szabadságharc leverése után, az abban részt vevők kézre kerítése érdekében született rendészeti jellegű utasítás, mely megtiltotta, illetve a helyi előljárásság felé bejelentési kötelezettséget írt elő olyan menedéket kereső emberek befogadása esetén, akik magukat igazolni nem tudták. A Wohlgemuth Lajos császári tábornok (1849 és 1851 között Erdély katonai és polgári kormányzója) által kiadott „idegenrendészeti utasítás” névleg a külföldiekkel, koldusokkal, csavargókkal szembeni eljárási kötelezettségre vonatkozott, valójában azonban azon katonaszökevények kézre kerítést akarta elérni, akik nem szöktek külföldre.¹²⁴

Magyarországon a mai értelemben vett rendészetről a külföldiek tekintetében nagyjából a múlt század fordulója óta beszélhetünk. Dr. Jacobi Roland belügyminiszteri tanácsos, a későbbi Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH) helyettes vezetője az 1930-ban

párizsi, Párizs környéki ipari üzemekben, bányákban dolgoztak, de a korabeli visszaemlékezések szerint még az algériai megyébe is több ezer magyar élt. Ennél a számnál már akkor is nagyságrenddel több román dolgozott Franciaországban.

¹²² BENCSIK Péter (2003): A magyar úti okmányok története 1867-1945. Kiadta a Tipico Design Kft., Budapest. 16. o.

¹²³ HAUTZINGER Zoltán (2018): A migráció és külföldiek büntetőjogi megjelenése. AndAnn Kft, Pécs. 36. o

¹²⁴ SALLAI János (2024): Az igazgatásrendészet története. Kiadta a Rendőrség Tudományos Tanácsa. 54. o.

megjelent *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet* című könyvében így fogalmaz: „Az 1880-as évekig Magyarországnak nem volt égető szüksége arra, hogy a külföldiek ellenőrzésének kérdését szabályozza. A közlekedési eszközök tökéletlensége az embereket általában, úgyszólván szülőföldjükhöz kötötte s nagyobb arányú bevándorlás nem volt észlelhető. Magyarország gazdaságának, természeti kincseinek kiaknázására, az ezek által nyújtott munkaalkalmak felhasználására, az 1890-es években, észrevehető bevándorlást idézett elő. különösen a nem kívánatos bevándorló elemek észrevehetően növekvő száma, a magyar kormányt a törvényhozás útján való részletesebb szabályozására késztették. Így jöttek létre a külföldieknek a magyar korona területén való lakhatásáról szóló 1903. évi V. és ezzel szoros összefüggésben az ellenőrzésükre hivatott határrendőrségről szóló ugyanazon évi VIII. továbbá a kivándorlásról szóló IV. és az útlevélügyről szóló VI. tc-ek.”¹²⁵ Az említett 1903. évi V. törvény végrehajtását a belügyminiszter rendeletileg többször újra szabályozta, majd a módosították azt (1930. évi XXVIII. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903. évi V. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról), de lényegében a tárgyalt korszakban az idegenrendészet mindvégig ezen a szabályrendszeren alapult. Az első idegenjogi törvényünk egyrészt egységes szerkezetbe foglalta a hazai szabályozás legfontosabb tételeit, másrészt lefektette az idegenrendészet máig alkalmazott legfontosabb elveit. A törvény végrehajtásában voltak ugyan hiányosságok, de időtállóságát mutatja, hogy az évszázad közepéig (rendeleti úton történő hatályon kívül helyezéséig) a külföldiek igazgatásának alapvető szabályzója maradt.¹²⁶ A Pavlik Ferenc és Laky Imre által 1907-ben kiadott Határrendészeti Kézikönyv a határrendőrségéről, bevándorlásáról és kivándorlásáról, valamint az útlevélről szóló törvények és rendeletek teljes körű gyűjteménye, mely így a korszak migrációs-idegenrendészeti szabályozása alapvető forrásának tekinthető.¹²⁷

Ahogy említettük az első világháború kitöréséig a migrációt, ezen belül a kivándorlást csak kevéssé gátolták adminisztratív módon, melyben a háború kitörése azonnali és radikális változást hozott. Európát sokezer kilométernyi frontvonal vágta darabokra, ahol az átjárás teljesen megszűnt. A hadműveleti és a megszállt területeken különleges utazási szabályok léptek életbe. A világháború utáni anarchikus állapotokat és a tanács hatalmat követően a

¹²⁵ JACOBI Roland Dr. – PEREGRINY Géza Dr. összeállították és magyarázatokkal ellátták (1930): *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet* II. kötet. Kiadta a Phönix Irodalmi Vállalat, Budapest. 7-8. o.

¹²⁶ HAUZINGER Zoltán (2013): Az első idegenjogi törvény. In: *A modernkori magyar határrendészet száztíz éve*. Kiadta a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata, Budapest. 190. o.

¹²⁷ PAVLIK Ferenc – LAKY Imre (1907): *Határrendészeti Kézikönyv*. Budapest. "Patria" irodalmi vállalat és nyomdai részvénytársaság.

dualizmus kori szabályozás állt helyre – változást az új határokon kívül rekedt, és az utódállamokból tömegesen menekülő népesség jelentett, melyben nem lehetett a korábbi szabályozásra és gyakorlatra támaszkodni. Az 1920-as évek második felében, a tömeges kényszmigráció lezárulását követően az idegenrendészeti tevékenység már nagyjából a háború előtti gyakorlat szerint zajlott. Nem volt elkülönült idegenrendészeti szervezet, hanem a jogszabályokon alapuló idegenrendészeti ellenőrzéseket a városokban alapvetően a rendőrség, vidéken pedig a csendőrség hajtotta végre.¹²⁸ Napi szolgálati alapfeladatként ellenőrizte az utazókat, esetenként egyidejű tömeges ellenőrzéseket (un. „razziákat”) tartottak olyan helyeken, ahol külföldiek nagyobb számban előfordulhattak. A cél elsősorban a külföldi bűnelkövetők, utazó bűnöző, leánykereskedők, koldusok, csavargók kiszűrése és az országból való eltávolítása (kiutasítása, kitoloncolása) volt.

A vonatkozó 1925-ös BM rendeletben¹²⁹ már olyan kidolgozott szabályrendszer van, mely pontosította a korábbi előírásokat és egy egységes idegenrendészeti struktúra irányába mutat. Meghatározták, hogy kikre vonatkoznak az idegenjogi szabályok (külföldi mindenki, aki nem magyar állampolgár), így abba bele tartoztak például a korábbi orosz állampolgárok és az örmény menekültek is, akik tartózkodását korábban külön szabályok szerint kezelték.¹³⁰ A nem magyar menekültek ezen csoportja elvileg rendelkezett a fentebb már említett un. Nansen-útlevéllel, mely valójában nem útiokmány volt, hanem nagyjából a mai humanitárius célú tartózkodási engedélynek megfeleltethető okmány.¹³¹ Az ország elszakított részeiről való beköltözés korlátozására vonatkozó szabályok hatályát a rendelet nem érintette.

A külföldit érkezését követően a szállásadó 24 órán belül bejelenteni volt köteles erre szolgáló bejelentőlapon. A beutazásra jogosult külföldi a határ átlépésétől számított két hónapig külön engedély nélkül tartózkodhatott az ország bármely községében vagy városában. Ha ennél hosszabb ideig akar maradni, a két hónap letelte előtt köteles volt az illetékes rendőrhatalóságtól tartózkodási engedélyt kérni. Egyfolytában való tartózkodásra legfeljebb egy év volt engedélyezhető. A tartózkodás elvi feltételei megfeleltethetők a mai szabályoknak: az

¹²⁸ VEDŐ Attila (2016): A Magyar Királyi Csendőrség teendői a külföldiek ellenőrzésének szabály- és szervezetrendszerében 1881-1938. Rendvédelem-történeti Füzetek (52). 150. o.

¹²⁹ 200.000/1925. (IV. 25.) BM rendelet a külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903. évi V. törvény cikk végrehajtásáról.

¹³⁰ WETZEL Tamás (2009): A bevándorlás kérdése Magyarországon. PhD. értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola. 26. o.

¹³¹ A kérdést a 187.800/2023-as BM rendelet szabályozta, mely a menekült orosz állampolgárok utazásának és itt tartózkodásának szabályait írta le. E szerint a menekült orosz állampolgárokat a fennálló útlevélkényszer alól mentesítik, és elrendelik, hogy az ország területén lakó megbízható orosz állampolgárok útlevél helyett a genfi nemzetközi megállapodás értelmében „Személyazonossági igazolvánnyal” lássák el. A „Személyazonossági igazolvánnyal” Magyarországról eltávozott személy csak abban az esetben térhet ide vissza, ha erre a „Személyazonossági igazolványban” kifejezetten engedélyt nyer.

illető lakhatása és megélhetése a hatóságok szerint biztosított legyen. A lakhatás igazolására az ún. lakhatási bizonylat szolgált, melyet a rendőrhataloságnál kellett kérvényezni, akinek a beadvánnyal meg kellett keresni a városi tanácsot vagy a községi előljárást, mely szervek kifogást emelhetek ellene. A kérelmet a hatóság indokolás nélkül elutasíthatta. A kiállított lakhatási bizonylat csak abban a községben való lakhatásra jogosított, amelyre kiállították. Költözéskor új lakhatási bizonylatot kellett kérni. A magyarországi munkavállalásra külön szabályok nem vonatkoztak. Akinek Magyarországon való tartózkodása jogszerű volt, dolgozhatott, önálló ipart is szabadon űzhetett.¹³²

Külföldiek esetében az alap szankció a kiutasítás volt, melyet széles körben alkalmaztak (aki személyazonosságát, állampolgárságát, előéletét kellően nem igazolja; maga és családja tartós fenntartására szolgáló eszközöket ki nem mutatja; az állam területén való tartózkodása az állam érdekében aggályos; az állam területén való tartózkodása a közbiztonságra és a közrendre aggályos.). A kiutasított külföldi egy évig nem térhetett vissza Magyarországra.

5.2 A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság megalakulása és működése

A '20-as évek végére bekövetkező gazdasági változások, az idegenforgalom növekedése, a központosítás és az egységes eljárás iránti igény (a külföldiek többsége akkor is a Fővárosban koncentrálódott) miatt 1930-ban létrehozták a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóságot (KEOKH).¹³³ A hazai idegenrendészet rendszerének kidolgozója Pásztóy Ámon¹³⁴ miniszteri tanácsos volt, aki megalakulástól 1938-ig az új hatóság helyettes vezetője, majd 1938. július 1-jén Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter első számú vezetőnek nevezte ki. Az újonnan létrehozott szervezet kezdetben önálló hatóságként működött, majd 1932-től a magyar Királyi Belügyminisztérium VIII. alosztályaként jelent meg a szervezetei

¹³² Alapvetően csak a második világháború után- és a kapitalista világban terjedt el az a közgazdasági elméleteken alapuló szemlélet, mely szerint a kormányok leginkább a munkaerőpiac szabályozásán vagy befolyásolásán keresztül tudják ellenőrizni a migrációs folyamatokat.

¹³³ 1930. évi XXVIII. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903: V. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról.

¹³⁴ Pásztóy Ámon, dr. (1892 – 1949.) miniszteri tanácsos, 1920-tól a Belügyminisztérium Közbiztonsági osztályán a határrendészeti ügyek előadója, 1931-től a KEOKH helyettes vezetője, 1938 és 1941 között vezetője, majd a BM VII. Közbiztonsági osztály vezetője egészen 1944 júniusában bekövetkező nyugdíjazásáig. 1944 novemberében a nyilasok letartóztatják és Sopronkőhidára szállítják. A Népbíróság 1948-ban háborús bűnösneként halálra ítéli, melyet végül 1949 augusztusában hajtanak végre.

felépítésben.¹³⁵ A belügyminisztériumi központi egységen kívül a rendőrségi állományba tartozó vidéki kirendeltségek végezték a mindennapi teendőket. A központ az alsófokú hatóságok számára irányító és tájékoztatószerepet töltött be az egységes eljárás érdekében, valamint „érvényesíti az idegenrendészethez fűződő számtalan közbiztonsági és honvédelmi szempontot.” A központban négy csoport működött: az utazási, vízum, tartózkodási engedély ügyek csoportja, a lakhatási engedélyek, kiutasítás ügyek csoportja, a nyilvántartó és elnöki ügyek csoportja, és az ún. „Detektívtestület”. A KEOKH elleni panasszal közvetlenül a belügyminiszterhez lehetett fordulni.

A KEOKH döntött a határ átlépéssel és a vízumkiadással (utazási okmányok láttamozásával) kapcsolatos ügyekben (a vízumügyekkel korábban nem a rendőrség, hanem a Külügyminisztérium foglalkozott), a külföldiek nyilvántartásának, munkavállalásának, jelentkezési kötelezettségek ügyében. A visszatérési tilalom alatt állók kérvényeinek ügyében, a beköltözési engedélyek ügyében. Ellenőrzi a külföldieket foglalkoztató munkahelyeket és véleményezi a visszahonosítási kérelmeket). A változások a korábbiakhoz képest a szigorítás irányába hatottak. A korabeli szabályozás nem tett különbséget nemzetiség szerint a külföldiek között, a határon túli magyarokra ugyan az vonatkozott, mint a többi külföldre. A KEOKH feladatai a '30-as évektől sokasodtak: az ország mérete a területi visszacsatolások révén 1938 és 1941 között csaknem duplájára (93,1 ezer km²-ről 172,2 ezer km²-re) növekedett), lakosainak száma több mint másfélszeresére nőtt.¹³⁶ Határainkon nagyrészt már a Német Birodalom vagy annak csatlós államai voltak. A határváltozások új kirendeltségek megnyitását hozták magukkal. Az új kirendeltségek nem csak ellenőrizték a külföldieket, hanem hírszerzési, elhárítási feladataik is voltak, bár erről csak minimális forrás maradt fenn.¹³⁷ Amiről jóval több forrás áll rendelkezésre, az a térség katonai és határőrizeti szervekkel való együttműködés: a kirendeltségek vezetői heti jelentéseket küldtek a

¹³⁵ KOVÁCS Tamás (2010): Egy szervezet – egy feladat? A Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság létrejötte és működése, 1930 – 1945. Rendvédelmi füzetek 2010/4. szám. Kiadta a Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest. 85. o.

¹³⁶ Az országhatár változások négy ütemben történtek meg 1938 és 1941 között:

- Az 1938. november 2-án megszületett I. bécsi döntéssel visszacsatoltak 11.927 km²-ert, kb. 870 ezer lakossal (Felvidék és Kárpátalja déli sávja).
- 1939 márciusában Magyarország megszállta Kárpátalja maradék részét is, 12.161 km²-ert, kb. 670 ezer lakossal.
- Az 1940. augusztus 30-án aláírt II. bécsi döntéssel visszacsatoltak 43.492 km²-ert, kb. 2,46 millió lakossal (Észak-Erdély).
- 1941 áprilisában a Délvidék elfoglalása, 11.601 km² terület, kb. 1,145 millió lakossal.

¹³⁷ KOVÁCS Tamás (2010): *i.m.* 89. o.

Belügyminisztériumba, melyben kitértek mennyi és milyen típusú intézkedéseket foganatosítottak, és főleg, hány beszivárgott külföldi zsidót sikerült kitoloncolni ¹³⁸

A menekültek – később még tárgyalt – tömeges beérkezése már '39 őszétől megkezdődött. Bár az ország német megszállásáig a korabeli európai viszonyok között a béke szigetének számított, a KEOKH egyre inkább ellenséges kémet, kémgyanús elemet látott a külföldiekben. A rendőrséggel, csendőrséggel, honvédséggel közös, általában késő este vagy hajnali órákban tartott razziákon elsősorban a menekült „zsidó elemeket” keresték, és a korabeli utasítás szerint „páratlan eréllyel” kellett fellépniük. Akik az ellenőrzések során állampolgárságukat vagy tartózkodásuk jogszerűségét nem tudták igazolni, előállították és megindították az „idegenrendészeti eljárásokat”, melynek kimenetelét az érintettek a helyi toloncházba várták meg. Magyarország már 1943 vége óta tervbe lévő megszállása végül 1944. március 19-én történt meg. Magyarország elvesztette önállóságát, innentől kezdve a kormányzati döntések a németek utasítására vagy jóváhagyásával történtek. A német megszállással a korábban KEOKH által végzett feladatokat lényegében „átvették” a megszálló német rendészeti és biztonsági szervek¹³⁹, illetve a magyar rendőrség és csendőrség. A magyar és a még korábban ki nem toloncolt külföldi zsidók esetében a tömeges deportálások kezdetét jelentette. A nyilas uralom idejéből szinte semmilyen irat nem maradt fenn a KEOKH tevékenységéről, a szervezet a háború végére szétesett, majd a II. világháború után immár kommunista irányítás alatt szervezték újjá.

Összefoglalásul elmondhatjuk, hogy a korabeli „idegenrendészet”, és általában a migrációval összefüggő igazgatás a korszak pontos lenyomata. A világháború előtti időszakban az uralkodó nemzeti-liberális politikai az emberek szabad áramlását országhatárokon kívül és belül alapvetően nem gátolni, inkább csak ellenőrizni és nyilvántartani akarta. A háború gyorsan és radikálisan vet véget a viszonylag szabad nemzetközi vándorlásnak, mely után – nem számítva a háború után bekövetkező, és alig fékezhető tömeges kényszerszermigrációt – már nem áll vissza a korábbi szabadság. Egy alapvetően restriktív, a bevándorlást elutasító kurzus veszi kezdetét, mely a '30-as években tovább keményedik. A második világháború éveiben a zsidók elleni fellépésben („a

¹³⁸ SZENTGYÖRGYVÁRI Tamás (2015): A hazai idegenrendészeti jog vizsgálata a XX. század első évtizedeiben, különös tekintettel a hatósági szervezet bemutatására. Kiadta Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégiuma, Budapest. 96. o.

¹³⁹ Ez elsősorban a politikai ügyekkel foglalkozó politikai titkosszolgálatot, a Gestapot (Geheime Staatspolizei - „titkos államrendőrség”) jelentette, de jelen volt az RSHA (Reichssicherheitshauptamt - Birodalmi Biztonsági Főhivatal), az SD (Sicherheitsdienst - Biztonsági Szolgálat) és SIPO (Sicherheitspolizei - Biztonsági Rendőrség) is.

tisztázatlan állampolgárságú zsidók kitelepítésében”), és a deportálások elindításában a korabeli idegenrendészeti hatóságnak fontos és tevőleges szerepe volt.¹⁴⁰

Érdemes megjegyezni, hogy a munkaerő- és általában a népesség pótlása külföldiek által – mely ma a bevándorláshoz kapcsolódó politikai és társadalmi diskurzus legfontosabb kérdése, és amely a hatályos idegenrendészeti szabályozásban is kiemelten jelenik meg¹⁴¹ – a korszakban fel sem merül. Magyarország népessége, kisebb részben a (többnyire nem önkéntes) bevándorlás, de még inkább az endogén népességfejlődés következtében a XX. század első felében lendületesen növekszik: a lakosság száma 1920-ban 7.986 ezer fő, 1930-ban 8.685 ezer fő, míg 1941-ben már 14.679 ezer fő (a trianoni országterületre vetítve 9.204 ezer fő) volt. A termékenységi arányszám,¹⁴² mely Magyarországon már az 1960-es évek óta alacsonyabb, mint a természetes reprodukcióhoz szüksége 2,1; 1900-ban még 5,32; 1920-ban 3,8; 1930-ban 2,84 volt.¹⁴³ A munkanélküliség – a háborús éveket nem számítva – az egész korszakban nagyon magas volt,¹⁴⁴ ez pedig súlyos gazdasági-társadalmi problémát jelentett, mely – mint fentebb kitértünk rá – a menekültek beilleszkedését is nagyban gátolta. Innen nézve tehát teljesen érthető a korszak alapvetően korlátozó / gátló / visszatartó idegenrendészeti szabályozása és a társadalom hozzáállása a migrációhoz: az országnak (akkor) objektíve valóban semmi szüksége nem volt a bevándorlásra.

¹⁴⁰ Itt nem térünk ki részletesen a KEOKH dicstelen szerepére az első nagyobb magyarországi zsidó deportálásban, melynek értékelése a tudományos köröket is erőteljesen megosztja. 1941 augusztusában a frissen visszaszerzett kárpátaljai területekről mintegy 18 ezer fő nem magyar állampolgárságú zsidót utasítottak ki (un. „idegenrendészeti eljárás” keretében) a németek által akkor már elfoglalt Galíciába, akiket néhány nappal később egy SS különítmény – a helyben összefogdosott zsidókkal együtt összesen 23.600 főt – az ukrajnai Kamenyec-Podolszkijnál lemészárolt. A háború egyik első ennyire brutális, több tízezer fő áldozatot jelentő tömeggyilkosságának híre a Szovjetunió megtámadásában részt vevő magyar katonai alakulatok néhány tagja által a szélesebb hazai- és nemzetközi közvéleményhez is eljutott. Ennek hatására, valamint magyarországi zsidó szervezetek nyomására Keresztes-Fischer belügyminiszter a további zsidó deportálásokat leállította.

¹⁴¹ Lásd például a vendégmunkásokra vonatkozó szabályozás a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvényben.

¹⁴² A teljes termékenységi arányszám azt fejezi ki, hogy egy nő élete folyamán hány gyermeknek adna életet az adott év kor szerinti születési gyakorisága mellett. Egy hipotetikus generáció befejezett termékenységet jelzi, amelyet az adott évi női korszpecifikus termékenységi arányszámok összegzésével számítunk ki. Forrás: KSH.

¹⁴³ Élveszületések és teljes termékenységi arányszám Magyarországon. Forrás: KSH Népesség és népmozgalmi statisztikák. https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0006.html (Letöltés ideje: 2024.01.13.)

¹⁴⁴ Bár ennek pontos mérése a korszakban még meglehetősen problémás, kevés megbízható és összehasonlítható statisztikai adat áll rendelkezésre, alapvetően az állami munkaközvetítők és a szakszervezetek adataira támaszkodik. A munkanélküliek aránya nagyban függött az évszakok változásától is, tekintve, hogy a népesség nagyjából fele a mezőgazdaságban dolgozott (télen sokkal több volt a munkanélküli mint nyáron vagy tavasszal). A munkanélküliség kezelésére ekkor is széles körben használták a közmunkát.

6. Menekültek érkezése a második világháború alatt

6.1 Lengyel menekültek

A második világháború alatt, de főleg annak első időszakában nagyszámú menekült érkezett az országba, elsősorban ideiglenes védelmet keresve. Ezen egyéni és csoportosan menekülő külföldiek közül a lengyel menekültek érkezése, ideiglenes itt tartózkodása, elhelyezése, ellátása, majd továbbutazása jól feltárt része történelmünknek, számos könyv,¹⁴⁵ visszaemlékezés,¹⁴⁶ dokumentumfilm és szakcikk született a témában. Az 1939 szeptemberétől kezdődő, és Magyarország német megszállásáig tartó időszak a lengyel-magyar barátság mítoszához nagyban hozzájárult. Bár összesen százezres nagyságrendű menekült haladt át, és rövidebb-hosszabb ideig tartózkodott Magyarországon, ittlétüket a magyar hatóságok- és ők maguk is hangsúlyozottan ideiglenesnek tekintették. A menekültek kezelése, segélyezése, továbbutazásuk elősegítése ad-hoc jellegű intézkedések alapján történt, a '20-as évek elejéhez hasonló menekültügyi „rendszer” nem jött létre.

1939 nyarán a német-lengyel háború már a levegőben lógott. Németország megkezdte csapatai felvonultatását, és teljesíthetetlen követeléseket fogalmazott meg a lengyel kormányzat felé. Lengyelország is készült az összeadásra: csapatait feltöltötte és védelmi állásokba helyezte. Az augusztus 25-én Nagy-Britanniával megkötött kölcsönös segítségnyújtási egyezményrel is megtámogatva nem szándékozott engedményeket tenni Hitlernek Danzig (Gdansk) kérdésében. A háborús készülődésről a magyar hírszerzés naprakész módon tájékoztatta a kormányzatot, a támadás előtt néhány nappal a magyar helyzetjelentések már részletes információkat tartalmaztak.¹⁴⁷ Magyarország számíthatott a menekültek érkezésére a kb. 180 km hosszú közös határ, valamint a „lengyel-magyar barátság” miatt is (ami a '30-as években leginkább a közös ellenség, Csehszlovákia elleni fellépést jelentett, mellyel szemben mindkét államnak területi követelései voltak). A

¹⁴⁵ Lásd például:

- GODÓ Ágnes (1976): Magyar-lengyel kapcsolatok a második világháborúban. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest.
- KAPRONCZAY Károly (2009): Lengyel menekültek Magyarországon 1939-1945. Mundus Magyar Egyetemi Kiadó Kft., Budapest.
- LAGZI István (2015): Lengyel menekültek munkáshétköznapjai Magyarországon 1939-1944. Magyar Egyháztörténeti Enciklopédia Munkaközösség, Budapest.

¹⁴⁶ ANTALL József id. (1946): Lengyel menekültek Magyarországon a háború alatt. Athenaeum nyomda, Budapest.

¹⁴⁷ SALLAI János (2007): Forró ősz (1939) a lengyel-magyar határon. Néprajzi Látóhatár, 2007. évi 1-2 szám. 75. o.

szeptember 1-én meginduló támadás során a jól felszerelt és kiképzett német alakulatok három irányból gyorsan nyomultak előre, majd szeptember 17-én a Vörös Hadsereg – Molotov-Ribentrop paktum titkos záradékának megfelelően – keletről betört az országba, hátba támadva a lengyel haderőt. A második front létrejöttével nyilvánvalóvá vált, hogy a háború elveszett. A lengyel kormány – anélkül, hogy bármikor is megadta volna magát – elrendelte a megmaradt csapatok Románia és Magyarország felé való kimenekítését. Bár Magyarország a Harmadik Birodalom szövetséges volt, a második Teleki-kormány elutasította, hogy az ország területét a Wehrmacht felvonulási útvonalként használhassa.

Menekültek szórványosan már a háború első hetétől érkeztek. A kormányzat – már amennyire a körülmények engedték – felkészült a menekülők fogadására a viaszoruló katonai alakulatok tekintetében, és arra utasította az érintett határszéli katonai parancsnokságokat (Kassa, Ungvár, Munkács, Beregszász), hogy intézkedjenek az érkezők „nemzetközi szerződésben meghatározott feltételek szerinti” fogadására. Ez a fegyverzet elvételét jelentette¹⁴⁸ (bár ez az esetek nagy részében nem a határon és azonnal történt meg), valamint a katonák ellátását és elszállásolását. A tömeges menekülés aztán szeptember 17. után kezdődik meg: szétvert katonai alakulatok és egyénileg is érkeznek a határra, naponta több ezer fős létszámban. A lengyel katonai vezetés kezdeti elképzelése a Románián keresztül történő elvonulás lett volna¹⁴⁹ a Fekete-tengeri kikötők irányába, ahonnan brit hajók viszik tovább a katonákat. A szovjet hadsereg gyors előrenyomulása aztán hamar elvágta a Románia és Lengyelország közötti szárazföldi összeköttetést. A Magyarország felé tartó menekülthullám október elejére apadt el, a magyar-lengyel határt teljes hosszában elfoglalták a szovjet csapatok, így ekkortól már csak szórványos érkezések voltak. A Teleki-kormány megpróbált egyensúlyozni a német elvárások, a hazai lakosságban érzékelhető lengyelbarátság, és a Szövetséges hatalmakkal való semleges viszony megtartásában.

A menekültek számáról – annak ellenére, hogy maga a történelmi esemény alaposan feldolgozott – meglehetősen eltérő becslések vannak, melyek az ekkor érkezett lengyel polgári és katonai menekültek számát 50 és 100 ezer fő közé teszik. Az első napokban egyáltalán nem számolták az érkezőket, és sokan közülük az ugyancsak nyitva lévő jugoszláv-magyar határon keresztül azonnal távoztak. A katonák ügyeivel a Honvédelmi Minisztérium,

¹⁴⁸ A zsákmányolt eszközöket először gyűjtőpontokra szállították, majd javítás után a használható haditechnikai eszközöket és a gépjárműveket a Magyar Honvédség kapta meg. Az eltérő szabványok és az alkatrészek hiánya miatt hadrendbe állításuk nehezen ment, de még így is jelentős részét képezték a később a Szovjetunió ellen felvonuló magyar hadseregben az ekkor „beszerzett” Polski Fiat és Skoda teherautók.

¹⁴⁹ Mindennek jogi alapját a Lengyelország és Románia által 1921. március 3-án aláírt titkos védelmi megállapodás adta meg.

a civilekkel a KEOKH foglalkozott, illetve a Belügyminisztérium IX. ügyosztályának vezetőjét, id. Antal Józsefet¹⁵⁰ nevezték ki menekültügyi kormánybiztosnak. Szeptember 23-án állították fel a HM 21. osztályát a hadifoglyok és katonai internáltak ügyeinek intézésére, melynek vezetésére a nyugállományból visszahívott vitéz Baló Zoltán ezredest nevezték ki.¹⁵¹ Elsősorban az internált katonák számára összesen 141 tábort jelöltek ki, ahol 1939 őszén a nyilvántartások szerint 38.566 személy fordult meg (4819 tiszt, 32.436 fő legénységi állomány és 1311 polgári személy, családtag).¹⁵² A táborok belső rendjét, működését az internáltak maguk biztosították, azt elhagyni azonban csak magyar őrkísérettel, engedéllyel lehetett. A hatóságok általában igyekezett nagyvonalúan bánni a menekültekkel, a tisztek például megtarthatták oldalfegyverüket, kitüntetéseiket, a kormányzat folyamatosan egyeztetett a – Budapesten egészen 1941-ig működő – lengyel nagykövetséggel és a *Lengyel Internált Katonák Képviselte a Magyar Királyságban* nevű sebtében megalakult szervezettel.¹⁵³

A minisztertanácsi iratok alapján a legégetőbb kérdés a nagyszámú menekült ellátása anyagi forrásainak megteremtése volt, mely az üléseken rendszeresen előkerült. A központi kiadásokat a Belügyminisztérium átmeneti kiadásai között tartották nyilván. Tekintve, hogy az állam anyagi lehetőségei rendkívül korlátozottak voltak, a kezdetektől nagy szerepe volt a civil összefogásnak, magánadományoknak, egyházi gyűjtéseknek. A lengyel menekültek segítésének keretét adott a Magyar–Lengyel Menekültügyi Bizottság (*Węgiersko–Polski Komitet Opicki nad Uchodźcami*), mely már '39 szeptemberében megalakult a közéletben aktív nemesi családok kezdeményezésére, akik közül többen lengyel rokonsággal is

¹⁵⁰ Született 1896, meghalt 1974. A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium, majd a Pénzügyminisztérium, 1928-tól a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium, 1932-től pedig a Belügyminisztérium tisztviselője. Mindenhol szociális, szegélyellátási, segélyezési területen dolgozott. 1939 és 1944 között a BM IX. ügyosztály vezetőjeként, és Teleki Pál megbízására menekültügyi kormánybiztosként tevékenykedett. Az erdélyi, lengyel, francia, brit, orosz, olasz, zsidó stb. menekültek mellett az árvaellátás is hozzá tartozott. Magyarország német megszállásakor a Gestapo letartóztatta. A háború után az ideiglenes nemzeti kormányban Nagy Ferenc újjáépítési miniszter alatt államtitkár, majd – Nagy Ferenc miniszterelnöksége idején – újjáépítési miniszter. A Magyar Vöröskereszt elnökeként (1946–1948) a háború után is foglalkozott menekültügygel. A '40-es évek végén kiszorult a politikai életből, bár különösebb retorziók nem érték, tekintve, hogy a kommunista rezsimmel is együtt tudott működni. Lengyelbarátsága és menekülteket mentő tevékenysége elismert: Lengyelországban emléktáblái vannak, Varsóban utcát neveztek el róla, Izrael a Világ Igaza kitüntetésben részesítette.

¹⁵¹ VARGA E. László (2006): A Magyarországon internált lengyel katonák történetéhez. Vitéz Baló Zoltán ezredes visszaemlékezése, 1939-1941. Hadtörténelmi Közlemények, 119. évf. 1. szám. 167. o.

¹⁵² SALLAI János (2007): i.m. 90. o.

¹⁵³ A lengyel államiság de facto megszűnése után és német nyomásra a lengyel állam hivatalos képviselői egymás után szűntek meg: 1940 augusztusában megszűnt az ungvári konzulátus, 1940 őszén a lengyel katonai attasé irodája, végül 1941 januárjában a nagykövetségnek is meg kellett szüntetni működését. In. KLETTNER Csilla – KOVÁCS Tamás (2016): A lengyel menekültek magyarországi fogadtatása 1939 őszén. Archivnet.hu. 16. évfolyam 4. szám

rendelkeztek (első elnöke gróf Széchenyi Károly),¹⁵⁴ valamint a Magyar Vöröskereszt (és a Lengyel Vöröskereszt Magyarországi Kirendeltsége) is aktív szerepet vállalt. A budapesti lengyel követség 1941. januári bezárását követően a Magyar–Lengyel Menekültügyi Bizottság fontos szerepet játszott a magyar kormánykörök és a lengyel emigráns kormány közötti informális kapcsolat fenntartásában is.

A helyi lakossággal meglévő viszony vegyes volt. Ahol rövid ideig működtek a táborok, a kapcsolat általában kevés, de szívélyes. Ahol hosszú évekig működtek az internáló táborok, a feszültég idővel megnőtt a táborlakók-, illetve a menekültek és a környékbeli lakosság között. Sok helytörténeti dokumentumban, visszaemlékezésben tetten érhető rövid jelenlétük, valamint számos visszaemlékezés született a témában.¹⁵⁵ A menekült gyerekeknek Zamárdiban és Balatonbogláron lengyel gimnázium alakult, szerte az országban több mint 30 lengyel elemi iskola / osztály működött. A „lengyel-magyar barátság” mellett azonban, az akkor már jelentős náci propaganda-hatás alatt álló magyarországi német nemzetiség között sok helyen határozott ellenszenvvel is találkoztak,¹⁵⁶ így a kormánynak ügyelni kellett arra is, hogy sváb falvak mellé ne jelölje ki a lengyel menekültek szálláshelyét. A szálláshelyek kijelölésénél a lengyelek elsősorban a déli határsávhoz közeli területeket preferáltak volna (ahonnan aztán gyorsabban tudnak távozni Jugoszlávia felé), míg a magyar kormányzat elsősorban a belépés helyéhez közeli Észak-magyarországi területeket szándékozott kijelölni. A polgári menekültek elhelyezése alapvetően magánszállásokon történt, melyhez napi 1,5 - 2 pengő körüli támogatást kaptak az érintettek, valamint – a menekültek bújtatott segélyezésének formájaként – az otthonról hozott zloty-t a Magyar Nemzeti Bank a kezdeti időben beváltotta, illetve szintén a kezdeti időszakban a magyar vendéglátók is elfogadták azt, bízva a későbbi átváltás lehetőségében.¹⁵⁷ A zloty váltását a Nemzeti Bank annak teljes elértéktelenedése miatt hamar megszüntette, így a felhalmozódott lengyel bankjegyeket csak

¹⁵⁴ gróf Széchenyi Károly (1906-1971) magyar arisztokrata, a főrendi ház örökös tagja, földbirtokos, üzletember. A lengyel-magyar kapcsolatok kimagasló alakja, a Báthory István Egyesület és a Magyar–Lengyel Szövetség aktív tagja már a '30-as évektől (ennek keretében alakult meg 1939-ben a Magyar–Lengyel Menekültügyi Bizottság is). 1946-ban elhagyta Magyarországot és New Yorkban telepedett le, ahol szintén jelentős közéleti szerepet folytatott elsősorban a magyar emigránsok körében. Az '56-os forradalmat követően leginkább a magyar menekültek segítségével foglalkozott.

¹⁵⁵ Lásd például Tadeusz Moszczeński önéletrajza (2019):

https://polonia.hu/images/csatolmanyok/2019/tadeusz_moszczenski_alezredes_eletrajza.pdf (Letöltés ideje: 2024.01.14.)

¹⁵⁶ A trianoni Magyarországon mintegy fél milliós német kisebbség élt. Körükben 1939 áprilisában jött létre a Volksbund (Magyarországi Németek Népi Szövetsége), mely már nyíltan a náci Németország érdekeit képviselte, később pedig a Waffen-SS magyarországi toborzásaiban is vezető szerepet vállalt.

¹⁵⁷ JÁMBOR Orsolya (2017): Lengyel menekültek élete Magyarországon 1939–1945. Magyar Rendészet, 2017/1. szám. 84. o.

kártalanítási eljárás keretében tudták annak tulajdonosai beváltani, melynek következtében néhány hónap alatt 10 millió zloty került letétbe a Magyar Államkincstárba.

A lengyel menekültek létszáma a továbbutazások miatt folyamatosan csökkent, egy 1941. októberi minisztertanácsi jegyzőkönyv szerint a köztámogatásból élő lengyel menekültek száma akkor 3200 főre volt tehető (sokan nem kaptak támogatást, így teljes létszámukról ebben az időszakban már nincs fellelhető adat). Magyarország 1944 márciusi megszállása után a lengyel emigráció még itt lévő vezetőit a németek azonnal letartóztatták, aki tudott továbbmenekülni vagy a nácik elhurcolták, illetve kis részük, talán néhány száz fő, próbált elrejtőzni a magyar lakosság segítségével.

Összegzőként egyrészt értékelhetjük a magyar kormányzat hozzáállását és az apparátus tevékenységét: szem előtt tartotta a történelmi barátságot, a humanitárius szempontokat, illetve az angolszászok és az emigráns lengyel kormány felé is próbálta demonstrálni, hogy bizonyos mértékig ellen tud állni a német nyomásnak. A lengyel katonáknak saját szervezete volt Magyarországon, a katonák illetményt kaptak és dolgozhattak is. A zsidó származású lengyel menekültek kivételével, akiket a magyar idegenrendészeti hatóságok igyekeztek mielőbb kiszűrni és kitoloncolni, a többség számára tényleg a túlélést jelentette Magyarországon való befogadása, illetve a brit és amerikai hadseregben harcoló lengyel katonák nagy része is hazánkban keresztül jutott ki nyugatra. Másrészt a helyi lakosság és a menekültek kapcsolata erősen vegyes képet mutatott, az egykorú jelentéseket, feljegyzéseket áttekintve a befogadó attitűd mellett bőven voltak problémák és feszültségek is, melyek azonban az évtizedekkel később született visszaemlékezésekben már egyáltalán nem köszönnek vissza.

6.2 Menekültkérdés a területi visszacsatolások után

A háború folyamán, a lengyel menekültek mellett kisebb-nagyobb csoportokban más nem magyar nemzetiségű menekültek is érkeztek az országba (franciák, görögök, csehek, olaszok, stb.), róluk azonban legfeljebb sporadikus adatok lelhetők fel. Néhány tucat, összesen néhány száz főről lehet szó, akik különböző időpontokban, és a legkülönbözőbb módokon jutottak el Magyarországra. Náluk jelentősen nagyobb problémát jelentettek azok a magyar nemzetiségű menekültek, akik érkezése az említett 1938 és 1941 közötti határváltozások következménye

volt. Az 1. bécsi döntéssel még túlnyomórészt magyar lakta felvidéki területek kerültek vissza az anyaországhoz. A 2. bécsi döntéssel visszacsatolt Észak-Erdély – tekintve, hogy a romániai magyarság zöme a nagyjából Románia földrajzi középpontján lévő Székelyföldön egy tömbben élt, illetve sok helyen mozaikszerűen keveredtek a nemzetiségek – etnikailag heterogén volt: a magyarság aránya csak 55 %, viszont további 400 ezer fő magyar nemzetiségű maradt Romániában, főleg Dél-Erdélyben. Az 1939-ben visszacsatolt Kárpátalján a magyarság aránya mindössze 12,7 %, a visszacsatolt Délvidéken 39 % volt. Magyarország 1941-re, az elvesztett területek egy részének visszaszerzésével tehát újra több nemzetiségű országgá vált: 14 milliós lakosságából 3 millió nem magyar nemzetiségű volt, de körülbelül 600 ezer magyar nemzetiségű személy így is az országhatáron kívül maradt. A határváltozások után, és a háborús események hatására újabb menekülthullám indult Magyarország felé, illetve a visszacsatolt területekről a nem magyar lakosság vándorolt ki / menekült el saját anyaországába. A magyar nemzetiségűek érkezését nem próbálták adminisztratív vagy más eszközökkel gátolni, elhelyezésükre alapvetően a visszaszerzett területekről elmenekülők ingatlanjait használták fel. Egy 1941 októberében kelt minisztertanácsi jegyzőkönyv szerint a Délvidéken az elmenekült vagy megbízhatatlannak ítélt és internált szerbek (dobrovoljacok) helyére letelepedett 13.200 fő bukovinai magyar beilleszkedésének elősegítése továbbra szükséges, részükre 1,8 pengő/nap „talpraállítási segélyt” folyósítanak. A jegyzőkönyv-rész jól jellemezi a korszak problémáit, melyek sokmindenben hasonlatosak az első világháború utáni állapotokhoz: *„Meg kell ehelyűtt jegyezni, hogy a gazdasági életben történő felszívódást nem csupán a kenyérkereseti lehetőség hiánya, hanem igen gyakran a lakáshiány is gátolja. A menekült számos esetben csak azért nem foglalhatja el a kínálkozó állást, mert lakáshoz jutni nem tud, sőt, munkahelyén még ideiglenes elhelyezkedési lehetőséget sem találhat. Azoknak a száma, akik menekültek voltak, de a gazdasági életben megélhetésüket megtalálták, így felszívódottnak voltak tekinthetők, a százazret jóval meghaladja. A mezőgazdasági munkaalkalom csökkenése, az ipari termelésnek az anyagihiány miatt egyre szélesebb körben mutatókozó nehézségei, úgyszintén az egyre fokozódó drágaság következtében számolni kell azonban azzal a máris egyre jobban mutatókozó jelenséggel, hogy egykori menekültek, akik támogatást már hosszú ideje nem kértek, ezért újból jelentkeznek. Az emberiességi szempontok, úgyszintén az említett körülmények viszont lehetetlenné teszik, hogy az ilyen kérelmek elől elzárkózzon és*

folymodottaktól a kért, gyakran csak átmeneti illetőleg esetenkénti támogatást megtagadja. Szükséges tehát, hogy az ily egyének segélyezése iránt megfelelő intézkedés történjék.”¹⁵⁸

7. A kényszervándorlás új korszaka a második világháború után

A második világháború a legtöbb áldozatot követelő fegyveres összecsapás volt az emberiség történetében, és a modern kor legnagyobb kényszervándorlását okozta. A háborúba 30 ország kapcsolódott be hadviselőként, a halálos áldozatok számát 75 millió főre teszik, melynek harmada katona, kétharmada civil volt, akik a bombázásokban, éhezésben, és a szisztematikus népiirtásban veszttek oda. Európa 9 milliós zsidó lakosának kétharmadát megölték. A harcok befejezésekor a kontinensen több tízmillió lakóhelyéről elűldözött személy volt, akiknek a nagy része vissza szeretett volna térni korábbi otthonába, más részük új hazát akart találni, de a szovjet hadsereg által elfoglalt területekre nem kívánt visszatérni.¹⁵⁹ Korabeli nyugati terminológia szerint „displaced persons” (lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek) kategóriájába esett mindenki, aki a háború végén nem állampolgársága szerinti országában tartózkodott: a front elől menekülő katonai és polgári személyek, Németországba hurcolt kényszermunkások, a felszabadított koncentrációs táborok lakói, stb. A sokmilliós embertömeg alapvető szükségleteinek kielégítése hatalmas logisztikai kihívás elé állította első sorban a Szövetséges hadvezetést és a katonai hatóságokat, akiknek első körben meg kellett szervezni az ellátást, tekintve, hogy a civil közigazgatás alig működött. Már a háború közben egyértelművé vált, hogy a harci cselekmények lezárása után mielőbb neki kell látni az újjáépítésnek, a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő tömegek hazatérésének elősegítésének, és a normális társadalmi működés helyreállításának. Az erre való tényleges felkészülés már a háború fordulópontján megkezdődött. A szövetséges hatalmak és a Szovjetunió 1943-ban

¹⁵⁸ Minisztertanácsi jegyzőkönyvek, MNL OL K27 – 1941. X. 08.

¹⁵⁹ Itt most nem térünk ki a menekültek helyzetére az Európán túli világban, mely az érintettek számában még az európai méreteket is messze meghaladta. Kínában a háború végén becslések szerint 90 milliónál is több volt az otthonukból elűldözöttek száma, míg Brit India gyarmati uralom alóli felszabadulása legalább 15 millió embert érintő menekültáradathoz vezetett: az újonnan létrejövő Pakisztánból a hindu, Indiából a muzulmán lakosság menekült. Ezek mellett még legalább egy tucat jelentősebb menekülthullámot indukáló esemény volt Ázsiában a háború utáni években. Az ENSZ külön szervezetet hozott létre a palesztin menekülthelyzet kezelésére 1949-ben, mely ma is működik a nemzetközi közösség legnagyobb költségvetésű humanitárius programjaként (UNWRA – The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – „Az Egyesült Nemzetek Szervezete Palesztina Menekülteket Segítő és Munkaügyi Ügynöksége a Közel-Keleten”), valamint egy azóta megszűnt ügynökséget, mely a koreai háború (1950-1953) menekültejével foglalkozott.

hozta létre az Egyesült Nemzetek Segélyezési és Rehabilitációs Hivatalát (UNPRA - *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*). Az 1947-ig működő szervezetet az USA finanszírozta, költségvetése elérte 4 milliárd dollárt,¹⁶⁰ és 13 ezer fő dolgozott a programban. Az UNPRA feladata a harcok sújtotta területen élő lakosság segélyezésére, az újjáépítésre, az ipar és a mezőgazdaság újra indítására vonatkozott, a menekültek segítségével ennek keretében foglalkozott.¹⁶¹ A szervezet csak a szövetségesek által megszállt területeken fejthette ki tevékenységét, a szovjet csapatok által elfoglalt területeken – így hazánkban sem – működhetett.¹⁶² A kortársak már akkor a legnagyobb problémának látták, mellyel a háború végén szembe kell nézni, hogy újra otthont kell találni azoknak az embereknek, akik valamely ok miatt elhagyták lakóhelyüket. A harcok befejezése után, 1945 nyarán körülbelül egy millió menekült hazatérését segítették elő, elsősorban a megszálló katonaság logisztikai támogatásával.¹⁶³ A vasúti és közúti infrastruktúra pusztulása miatt teljesen megszokott látvány volt, hogy sok száz vagy ezer fős csoportok gyalog vonultak az országutak mentén. A kezdeti időszakban minden esetben a korábbi lakóhelyre történő visszaszállítás volt a cél, de menekültek hazatérése a kelet-európai országokba egyre nehezebbé vált, mivel a szovjet megszállás alá került országokba sokan nem akartak hazatérni, miután a visszatérők közül sokan egyenesen valamelyik szibériai munkatáborban találták magukat. Sztálin, aki kizárólag az újjáépítésben használható munkarőt látott a deportáltakban, ragaszkodott az akár kieroszakolt módon megvalósuló hazatéréshez, melynek megghiúsulása is hozzájárult a kapcsolatok megromlásához. Az USA végül, segélyezési politikáját módosítva megvonta támogatását az UNPRA-tól, mely röviddel később formálisan is megszűnt, átadva tevékenységeit az ENSZ szakosított szerveinek, a Nemzetközi Menekültügyi Szervezetnek (IRO), az Egészségügyi Világszervezetnek (WHO), és az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezetnek (FAO).¹⁶⁴ Az USA Európának szánt segélyezési és újjáépítési programja ezután

¹⁶⁰ Ez mai értéken kb. 70 milliárd USD-nek felel meg.

¹⁶¹ Az UNPRA alapító okirata (*Agreement for the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) szerint feladata: "...bármely területnek az Szövetséges fegyveres erők általi felszabadítása után a lakosságnak azonnali segítséget kell nyújtani a szenvedéseik enyhítésére, élelmet, ruházatot és menedéket, segílyt, a járványok megelőzése érdekében az egészségügy helyreállítása, valamint a foglyok és száműzöttek hazatérése, valamint a sürgősen szükséges mezőgazdasági és ipari termelés újraindítása, valamint az alapvető szolgáltatások helyreállítására irányuló előkészületek és intézkedések megtétele." Lásd *First Session of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration. Selected Documents. Atlantic City – New Jersey. November 10 – December 1, 1943. United States Government Printing Office, Washington, 1944.*

¹⁶² CUTTS, Mark (2001): i.m. 14. o.

¹⁶³ PUSKÁS Julianna (1996): Magyar menekültek, emigránsok - "DP-k" és "56-osok" 1944-1957. Aetas 11. évfolyam 2. szám. 69. o.

¹⁶⁴ NINETTE, Kelley (2022): i.m. 86. o.

a Marshall Terv¹⁶⁵ keretében valósult meg, immár csak néhány nyugat-európai országra koncentrálva.

7.1 A nemzetközi védelmi rezsim fejlődése az 1940-es évek második felében

Az 1946 áprilisában az ENSZ nem állandó szakosított szervezeteként¹⁶⁶ létrejövő, de munkáját ténylegesen csak 1948-ban elkezdő Nemzetközi Menekültügyi Szervezet már kifejezetten a menekültek és elűldözöttek égető problémájára kívánt nemzetközi megoldást találni. Ez a szervezet tekinthető a történelem során az első olyan szervezetnek, mely a nemzetközi migráció koordinálására jött létre. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket minden lehetséges módon hozzá kellett segíteni állampolgárságuk szerinti hazájukba vagy a szokásos tartózkodási helyükre való visszatérésben vagy máshol kell nekik otthont találni. Ez a szervezet már átfogó módon és kifejezetten a menekültkérdéssel foglalkozott, azonban a kelet-európai kommunista rendszerek megerősödése miatt egyre inkább a harmadik országokba való telepítés vált feladatává. A szovjet blokk kormányai hevesen ellenezték a lakóhelyükről elűldözött személyek tengerentúli országokba telepítésére vonatkozó terveket, és a szülőföldre való visszatérést nevezték egyedül elfogadható megoldásnak. Az IRO, mely a keleti blokk országaiban nem működhetett, elsősorban az USA-ba, Ausztráliába, Kanadába és Izraelbe való kivándorlást segítette elő. Az IRO alapszabálya szerint nem foglalkozott az Európából mindenholonnan kitelepített németekkel (pontosabban az alapító államok jogilag nem voltak hajlandók őket menekültként elismerni), tehát azokkal a "német etnikai származású személyekkel", akiket a háború utáni Németországba utasítottak ki.¹⁶⁷ A német nemzetiségűek kitelepítése – melyre a potsdami békeszerződés kifejezetten lehetőséget adott Lengyelország, Csehszlovákia és Magyarország

¹⁶⁵ George C. Marshall amerikai külügyminiszterről elnevezett-, és általa kidolgozott program, melynek keretében 17 ország részesült összesen 14 milliárd dollár (mai értékén kb. 192 milliárd USD) segélyben (kisebb részben kölcsön, nagyobb részben vissza nem térítendő támogatás). A keleti blokk országai közül egyedül a különutas politikát folytató Jugoszlávia vett benne részt kedvezményezettként. Célja a gazdaság újrarendezése, illetve a gazdasági-politikai egyensúly helyreállításával a kommunista propaganda-, és a szovjet-barát baloldali erők visszaszorítása volt.

¹⁶⁶ Tevékenységét 1952 januárjában fejezte be, feladatait nagyrészt átadta a Menekültügyi Főbiztosságnak (UNHCR), és hivatalosan 1953. szeptember 30-án szűnt meg.

¹⁶⁷ Német etnikai származású személyek, akár német állampolgárok, akár más országokban élő német kisebbségekhez tartozó személyek, akik más országokból kerültek vagy kerülhetnek Németországba; a második világháború alatt Németországból más országokba kitelepítették őket; vagy Németországból vagy Németországba, menekültek, hogy elkerüljék, hogy a szövetséges hadseregek kezébe kerüljenek. Forrás: ENSZ Szerződések gyűjteménye. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-1&chapter=5&clang=en (Letöltés ideje: 2024.01.21.)

vonatkozásában – összesen mintegy 12 millió főt érintett, akik egy kisebb része nem is élte túl a deportálást. A Német Szövetségi Köztársaság hivatalos statisztikái szerint összesen 9,45 millió fő kitelepített német élt az országban 1950-ben.¹⁶⁸ A menekültek helyzetének hosszú távú megoldásaként – melyet később az UNHCR is átvett – már az IRO alapító okiratában is megjelent a három lehetőség: önkéntes hazatérés (voluntary repatriation), helyben történő beilleszkedés (integration), vagy az áttelepítés lehetősége harmadik országba (resettlement). Az áttelepítések gyakorlata az volt, hogy a befogadó államok megküldték igényeiket a Nemzetközi Menekültügyi Szervezetnek (nem, életkor, családi állapot, végzettség, szakismeret), ez alapján az áttelepítési tisztviselők a „DP” táborokban felmérték a lehetőségeket és interjúkat készítettek a potenciálisan megfelelő személyekkel. A kiválasztottakat átszállították egy indító táborba, majd, ha összejött egy hajó megtöltéséhez elegendő ember, vonattal vitték őket a kikötőbe.

A háború utáni években tehát az üldözöttek és hontalanná vált személyek helyzete – hasonlóan az első világháború utáni időszakhoz – nagyrészt rendeződött (bár 1951 végén még mintegy 400 ezer un. „displaced person-t” tartottak nyilván), de egyben a kivándorlás új időszaka is kezdetét vette. „Menekültek, hontalan személyek és a szó mai értelmében vett gazdasági migránsok alkották az úgynevezett európai népességfelesleg zavaros tömegét.”¹⁶⁹ Az egyik oldalról a diktatúrák és a nyomor előli menekülés, míg a befogadó országok oldaláról a remélt gazdasági haszon, az azonnal rendelkezésre álló munkaerő iránti kereslet is fűtötte a nemzetközi vándorlást. Az Egyesült Államok – ellentétben az első világháború utáni időszakkal – végül engedélyezte bizonyos kitelepített és hontalanná vált személyek bevándorlását az országba 1948 és 1952 között.¹⁷⁰ Ennek keretében közel 400.000 fő kapott beutazási vízumot és tartózkodási engedélyt, köztük sok volt ellenség („ex-enemy”) kategóriába sorolt személy, társadalmi helyzetüket tekintve teljesen vegyes képet mutattak.¹⁷¹

¹⁶⁸ Lásd: DIE DEUTSCHEN VERTREIBUNGSVERLUSTE. Bevölkerungsbilanzen für die deutschen Vertreibungsgebiete 1939/50. Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 1958.
https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEMonografie_derivate_00001428/Die_deutschen_Vertreibungsverluste.pdf (Letöltés ideje: 2024.01.21.)

¹⁶⁹ KECSKÉS D. Gusztáv (2018): Menekültszállítás és hidegháború. Századok 152. évf. 1. szám. 146. o.

¹⁷⁰ Displaced Persons Act of 1948.

¹⁷¹ A bevándorlási hatóság 1952. évi statisztikája szerint összesen 393.542 fő volt „DP” érkezett az országba, közülük születési hely szerint sorrendben: Lengyelország 131.222 fő, Németország 60.521 fő, Lettország 35.545 fő, Szovjetunió 34.183 fő, Jugoszlávia 32.789 fő, Litvánia 24.504 fő, Magyarország 15.795 fő. Lásd: *Annual Report of The Immigration and Naturalization Service, Washington, D.C. For the Fiscal Year ended June 30. 1952. Department of Justice.*

Menekültügyi aspektusból is fontos jelentősége van az ENSZ Közgyűlése által 1948 decemberében elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának,¹⁷² mely – mint ajánlás – kötelezettséget nem ró az államokra, ugyanakkor kiemelkedő politikai jelentősége van. A nyilatkozat elfogadásának napját minden évben az emberi jogok napjaként ünneplik. A 14. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és azt élvezni. A (2) bekezdés szerint erre a jogra nem lehet köztörvényes bűncselekmények miatti, kellően megalapozott üldözés, sem pedig az Egyesült Nemzetek céljaival ellentétes cselekmények esetében hivatkozni.

7.2 A UNHCR megalakulása és az 1951. évi menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény

Az 1940-es évek végére egyre nyilvánvalóbb lett, hogy a menekültkérdés globális rendezésére hosszú távon alkalmas szervezeti és jogszabályi háttérrel kell létrehozni. A fokozódó hidegháborús szembenállás miatt azonban ellentét volt az ENSZ tagállamok között a létrehozandó új menekültügyi szervezet jellegével kapcsolatban. Viták és kompromisszumok után végül a Közgyűlés 1950. december 14-én elfogadta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának létrehozásáról szóló határozatot, mely szervezet így formálisan 1951. január 1-én jött létre. Az UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) globális szinten azóta is a legnagyobb és legfontosabb, kifejezetten a menekültekkel foglalkozó szervezet. A szervezet alapszabálya¹⁷³ szerint a Főbiztosság munkája szigorúan politikamentes és humanitárius jellegű. Az UNHCR fokozatosan átvette a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet tevékenységeit, mely hivatalosan 1952-ben szűnt meg.

Feladata, hogy világszerte vezesse és koordinálja a menekültek védelmét és a menekültek részére nyújtott nemzetközi segítségnyújtást. Elsődleges célja a menekültek jogvédelme és ellátásának biztosítása. Hosszabb távú célja pedig, hogy tartós megoldást találjanak a menekültek helyzetének rendezésére, mely lehet a már említett önkéntes hazatérés, a helyi integráció vagy az áttelepítés harmadik országba. Feladatai a származási országukat kényszerből elhagyó személyeken túl kiterjednek a belső menekültekre és a hontalanok segítésére is. Az évtizedek során újabb és újabb tevékenységekkel bővült a szervezet

¹⁷² Universal Declaration of Human Rights, 1948. december 10.

¹⁷³ Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf> (Letöltés ideje: 2024.01.16.)

portfóliója, mely jelenleg az alábbiakra terjed ki: a kényszervándorlók érdekképviselője a befogadó és kibocsátó országokban egyaránt; együttműködés a hatóságokkal annak érdekében, hogy a helyi politikákat, gyakorlatokat és a szabályozást összhangba hozzák a nemzetközi normákkal; közvetlen anyagi segítségnyújtás a célcsoport részére; oktatási és közegészségügyi programok. Alapításakor a Főbiztosságnak összesen 34 munkatársa volt, 70 évvel később ez a szám kb. 8000-re nőtt. A szervezet több mint 125 országban 414 irodát működtet. Az UNHCR tevékenysége jelenleg kb. 70 millió embert érint, akiknek harmada származási országát elhagyó menekült, kétharmada belső menekült. Működésének első évében az UNHCR 300 000 dollárból gazdálkodott, 2018-ban a szervezet működésének éves költségvetése megközelítette a 3,5 milliárd dollárt.¹⁷⁴ Az UNHCR fontos feladata az 1951. évi genfi egyezmény betartásának nyomon követése az azt aláíró államokban.

A genfi menekültügyi egyezmény alapvető célja, hogy minden ember számára garantálja azt, hogy amennyiben származási országa nem biztosítja számára elemi jogainak védelmét vagy egyenesen üldözi, akkor egy másik államtól kapjon védelmet. A menekültek helyzetére vonatkozó dokumentum erejét elsősorban az adja, hogy a világ államainak nagy része elfogadta azt,¹⁷⁵ és beépítette saját jogrendszerébe. Az egyezmény kezdetben kizárólag az 1951. január 1-ét megelőzően Európában üldözötté vált személyek helyzetét kívánta rendezni, de az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyvvel kiegészítve máig a menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Az UNHCR megalakulása, illetve a genfi egyezmény létrejötte egy olyan nemzetközi folyamat eredményének is tekinthető, melyet a megelőző évtizedekben különféle egyezmények, és a menekültek védelmét célzó szabályozás készített elő. A modern menekültvédelemnek nem célja a kényszervándorlás okainak kezelése, politikai vagy országok közötti konfliktusok megoldása, kizárólag a problémák következményeinek enyhítése. Az egyezményt hosszabb előkészítés, és a dokumentum szövegét érintő ENSZ tagállamok közötti viták után – melyek elsősorban arról szóltak, hogy a menekült definíció kapcsán az aláíró feleknek várhatóan az üldözöttek milyen széles köréért kell jogi és anyagi felelősséget vállalniuk – az 1951. július 2 és 25. között Genfben megrendezett, a menekültek helyzetéről és a hontalanokról szóló ENSZ konferencián fogadták el. Pontosan meghatározták a menekült fogalmát (1. cikk: az a személy, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása,

¹⁷⁴ Az UNHCR története: <https://www.unhcr.org/hu/about-us/az-unhcr-tortenete-2> (Letöltés ideje: 2024.01.16.)

¹⁷⁵ A csatlakozó országok száma jelenleg 146. Forrás: ENSZ Szerződések gyűjteménye. https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en (Letöltés ideje: 2024.01.24.)

illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”), valamint belefoglalták a kiutasítás vagy visszaküldés tilalmát. A „non-refoulement” elve (a nemzetközi gyakorlatban elterjedt francia kifejezés) alapján „egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall” (33. cikk)¹⁷⁶

Az 1951. évi egyezményt a későbbi történelmi események, illetve a kényszervándorlás súlypontjának Európából a fejlődő országokba helyeződése miatt 1967-ben egy kiegészítő jegyzőkönyvvel látták el, mely egy önálló nemzetközi jogi dokumentum, így ahhoz azok az államok is csatlakozhattak, akik az 1951. évi egyezményt egyébként nem írták alá. Az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyv kiterjesztette a genfi egyezmény érvényesülésének lehetőségét azzal, hogy eltávolította a benne foglalt földrajzi és időbeli korlátozásokat (tekintve, hogy az eredeti cél elsősorban a II. világháború európai menekültjei helyzetének rendezése volt). A csatlakozó államok ebben vállalják, hogy alkalmazzák a 1951. évi egyezmény rendelkezéseit azon személyekre, akikre a 1. cikkben meghatározott menekültdefiníció érvényes – földrajzi és időbeni korlátozás nélkül. A menekült fogalmának meghatározásán túl az egyezmény aláírói vállalták, hogy e személyeket bizonyos támogatásokban és ellátásokban is részesítik, illetve hozzáférést biztosítanak számukra az állam által nyújtott szolgáltatásokhoz. (így saját állampolgáraikkal azonos elbánást biztosítanak a menekülteknek az alapfokú oktatás tekintetében, állami segélyekben és támogatásokban részesítik őket, munkavállalásukban hasonló elbírálás alá esnek, mint az ország saját polgárai, de legalább is élvezik azokat a jogokat, mint amit azonos körülmények között egy idegen ország állampolgárainak biztosítanak. Lakhatásuk megoldását elősegítik, illetve az állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik őket a társadalombiztosítás terhére fedezett ellátások és egyéb állami segélyek tekintetében). Az Egyezmény rendelkezik a nemzetközi védelemre valójában nem szoruló személyekről, valamint a nemzetközi védelemre méltatlan személyekről is. Az ENSZ

¹⁷⁶ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

Menekültügyi Főbiztossága által kiadott tematikus iránymutatások és ajánlások tehát segítik az egyezményhez csatlakozó államok nemzeti jogalkalmazását az üldöztetési okok megítélésében, vagy akár a kizáró és a megszüntető klauzulák alkalmazásában.¹⁷⁷

A Szovjetunió és a csatlós államok – köztük Magyarország is – kezdetben mereven elutasította a UNHCR működését, és az egész „nyugati világ” által létrehozott menekültügyi rendszert, így az 1951. évi genfi egyezményhez sem csatlakoztak. A UNHCR-en kívül, azzal párhuzamosan más nemzetközi szervezetek is tovább működtek a menekültügy területén a fejlett országokban. Így például az Egyesült Államok Menekültprogramja (United States Escape Program),¹⁷⁸ mely egy kormányzati pénzügyi alap volt, és amelyet 1952-ben alapítottak azzal a céllal, hogy a kommunista országokból érkező menekülőket segítse. Hasonlóképpen az Európai Migrációs Kormányközi Bizottság (ICEM - Intergovernmental Committee for European Migration), ami az IOM (Nemzetközi Migrációs Szervezet) előd szervezetének tekinthető, és melyet szintén 1952-ben alapítottak húsz ország részvételével elsősorban az európai menekültek tengeren túli országokba való áttelepítésének elősegítésére. Az ICEM egyik legfontosabb eredménye az 1950-es években, hogy helyi irodák hálózatát építette ki számos európai és tengeren túli országban. Alapszabályának megfelelően a szervezet elősegítette a menekültek kivándorlását is. A szervezet az 1950-es években mintegy 316 ezer menekültet szállított, az 1956-os magyar menekülteket is beleértve.¹⁷⁹

Az elmúlt több mint 70 évben – a '67-es New York-i Jegyzőkönyv kiegészítésein túl – nem nyúltak az egyezmény szövegéhez. A kezdetben kifejezetten a háború utáni európai menekültek helyzetének rendezésére létrehozott menekültügyi rendszer manapság Európában (és általában a fejlett világ más országaiban) néz szembe a legnagyobb kihívásokkal. Egyértelműen kijelenthetjük, hogy kevés olyan európai ország lenne, amely ma csatlakozna egy ilyen széleskörű kötelezettségvállalással járó egyezményhez.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Kiadja az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala. Átdolgozott kiadás, Genf, 1992. január.

¹⁷⁸ The Office of the Historian <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v08/d72> (Letöltés ideje: 2024.01.24.)

¹⁷⁹ KECSKÉS D. Gusztáv (2018): *i.m.* 152. o.

¹⁸⁰ Nagy vitát váltott ki Tony Blair brit miniszterelnöknek a 2001-es választási kampányban (és az Egyezmény elfogadásának 50. évfordulóján) a The Times-ban megjelent „*The UK is taking the lead in arguing*” cikke, melyben a keményen bírálta-, és megreformálandónak tartotta az európai menekültügyi rendszert, melynek nem az értékeit, hanem a gyakorlati működését kifogásolta.

8. Menekültkérdés Magyarországon a világháború utáni évtizedekben

Magyarország a világháborúban hatalmas veszteségeket szenvedett, a nemzeti vagyon kb. 40%-a elpusztult, a katonai és civil áldozatok számát mintegy 800 ezer főre becsülik. Az 1938 és 1941 között visszacsatolt területek megtartása részben sem volt lehetséges, az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. január 20-án Moszkvában aláírt fegyverszüneti egyezményben elfogadta, hogy az 1937. december 31-ei határok állnak vissza.¹⁸¹ A felszabadított területeken a Szövetséges Ellenőrző Bizottság felügyelete mellett újra fel kellett építeni az államiságot, újjá szervezni a közigazgatást. 1945 elején a front elől sokan menekültek nyugat felé, az új magyar kormány joghatósága alá tartozó területekre viszont egyre több menekült érkezett. A rövid ideig Magyarországhoz tartozó területeken az oda helyezett magyar tisztviselőknek nem lehetett maradása, de a polgári lakosság is újra nagy számba menekült az anyaországba. A fokozódó beáramlás miatt az új kormánynak már megalakulása után el kellett kezdeni a menekültek kérdésével foglalkozni, Teleki Géza vallás- és közoktatásügyi miniszter már februárban javaslatot tett menekültügyi kormánybiztos kinevezésére, végül csak a háború lezárását követően jött létre az a Belügyminisztériumnak alárendelt központi szerv, mely a menekültekkel foglalkozott.¹⁸² A szomszédos országokban a hatóságok magyarellenes intézkedései, és a kezdődő szervezett kitelepítések után nem volt kérdés, hogy az első világháború utáni évekhez hasonlóan végleges otthont kell találni a menekülteknek. A kormányzat a menekülthullámot nem is próbálta adminisztratív eszközökkel visszafogni, de az érkezők elhelyezését, gazdasági integrációját már a kezdetektől fogva össze kívánta kötni a magyarországi „sváb kérdés” megoldásával. Bár a magyarországi német kisebbség jelentős része a háború alatt valóban a náci propaganda hatása alá került, kezdetben csak a Volksbund volt tagjairól beszéltek, mint kitelepítendő lakosságról, azt viszont el akarta kerülni a magyar kormányzat, hogy a szomszédos országokban (elsősorban Csehszlovákiában) a magyar kisebbséget a német nemzetiségűekkel egy körben kezeljék.¹⁸³ Ténylegesen azonban egyre többen érkeztek, melynek kezelésére – a menekült kifejezést lehetőleg kerülve, helyette az

¹⁸¹ Magyarország az 1947. február 10-én aláírt párizsi békeszerződés értelmében csehszlovák igényre még három falut elvesztett (Horvátjárfalu, Oroszvár, Dunacsún), hogy ezzel egy katonailag védhető hídfőt biztosítsanak Pozsony számára.

¹⁸² G. VASS István (2007): A menekültügy kezelése Magyarországon 1945-1946-ban. In: MOLNÁR Imre - SZARKA László (szerk.): Otthontalan emlékezet. Emlékkönyv a csehszlovák-magyar lakosságsere 60. évfordulójára. MTA Kisebbségkutató intézet, Komárom. 101. o.

¹⁸³ Jugoszláviában ilyen „probléma” a német kisebbséggel kevésbé merült fel, mert azok vagy már a háború végén elmenekültek, vagy a visszatérő partizánok irtották őket ki, körülbelül 40 ezer délvidéki magyarral együtt.

áttelepítettek szót használva – 1945 májusában létrehozták a Népgondozó Hivatalt, budapesti székhellyel.¹⁸⁴ Az újonnan létrehozott hivatal feladata volt:

1. Az 1937. december 31.-i határon kívül eső területekről visszahívott, önként vagy egyéb okból visszatért közalkalmazottak érdekében szükséges ideiglenes intézkedések megtétele;
2. Az 1937. december 31.-i határon kívül eső területekről önként vagy egyéb okból a határokon átvonult, nem közszolgálatban álló magyar népesség elhelyezése, illetőleg letelepítése és segélyezése;
3. A fegyverszüneti egyezményben említett személyek (szövetséges hadifoglyok, internáltak, áttelepítettek, menekültek, átvonulók) elhelyezése, segélyezése és elszállítása;
4. A visszatérő magyar honos deportáltak gondozása;
5. A fasiszta németek kitelepítésének végrehajtása.

A rendelet meglehetősen szűkszavú, a végrehajtásra vonatkozólag nem ad iránymutatást. Míg az első világháború után a menekültek abszolút többségét a Romániából érkezők tették ki, a II. világháború után innen tömeges kiáramlásra nem került sor. A Maniu-gárda által a háború végén elkövetett atrocitásokon túl (melyet az új román kormány már 1944 őszén felszámolt) a román uralom visszaállítása relatíve békésen zajlott. A menekültek legnagyobb számban Csehszlovákiából érkeztek. Az anyaországból 1938 után a visszacsatolt területre költözőket – akik csehszlovák állampolgársággal soha nem rendelkeztek – azonnal kiutasítottak, sokaknak néhány órát adtak ingóságaik összeszedésére. A szomszédos országokból érkezők mellett 1945 szeptemberétől 1946 őszéig érkeztek haza csoportosan a nyugaton fogságba esett magyar katonák, összesen mintegy 200 ezer fő, akiket először szűrőtáborokba helyezve próbálták kiszűrni a fasiszta és nyilas elemeket, mely rengeteg visszaélésre, meghurcolásra adott alapot.¹⁸⁵ Ezután már csak egyéni érkezések vannak, míg a szovjet hadifogságból az utolsó elbocsátottak csupán 1955-ben térhettek vissza.

¹⁸⁴ 1710/1945. ME rendelet a Népgondozó Hivatal felállításáról.

¹⁸⁵ A nyugaton fogságba esettek, a fogság alatt elhunytak, illetve a hazatérők és a háború után új hazát találók számáról fellelhető adatok igen nagy szórást mutatnak, erről semmilyen megbízható nyilvántartás nem készült. A háború végén körülbelül 300-350 ezer magyar katona és levente esett amerikai és angol fogságba, a fogság alatt ebből 5-10 ezer fő halhatott meg, bár ennél nagyságrenddel magasabb számadatok is feltűnnek a szakirodalomban. A háborús emberveszteségek tárgyában Stark Tamás történész kutatásait irányadónak tekinthetjük. Lásd. STARK Tamás (1989): Magyarország második világháborús emberveszteség. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest.

8.1 Kitelepítések és lakosságcsere a békeszerződés és államközi szerződések alapján 1946-1948

A hazai németek¹⁸⁶ kitelepítése, illetve a szlovák-magyar lakosságcsere a XX. századi magyar történelem alaposan feltárt fejezetei.¹⁸⁷ Tekintve, hogy alapvetően egy államilag szervezett és végrehajtott eseménysor volt, a visszaemlékezések, településtörténeti munkák, családtörténetek mellett nagy mennyiségű hivatalos dokumentum, jelentés, stb. is fennmaradt. A menekültügy tárgyköréhez csak közvetetten kapcsolódik, illetve az áttelepített szlovákiai magyarok vonatkozásában nem is jött létre egy intézményi struktúra (alapvetően nem menekülteknek tekintették őket), így jelen dolgozatban csak röviden szólunk róla. Bár az európai háború lezárását követően, 1945 júliusában tartott potsdami konferencián kizárólag a német nemzetiségűek „rendezett és humánus” kitelepítését írták elő, ezt a gyakorlatban kiterjesztették az összes háborúban vesztes államra: a 11-12 millió elűzött németen és százezernyi magyaron kívül a Jugoszláviához csatolt Isztria olasz nemzetiségű lakosságának vagy éppen Észak-Bukovina Romániától a Szovjetunióhoz csatolt román lakossága jelentős részének ugyan úgy nem lehetett maradása. A korszakban a nemzetiségi kérdések ilyen formában történő rendezésében, etnikailag „tisztább” államok létrehozásában sokan a jövőbeli konfliktusok lehetőségének csökkenését látták. Az elvileg rendezett áttelepítésekkel, lakosságcserével, „etnikai szétválasztással” épphogy a jövő kényszer migrációt előidőző konfliktusait akarták megelőzni.

Az Ideiglenes Kormány egyik első intézkedései közé tartozott a népbíráskodásról szóló rendelet¹⁸⁸ megalkotása mindazok elítélésére, akik részt vettek a háborús katasztrófa okozásában, súlyos bűnök elkövetésében. A normál bírósági rendszeren kívül eljárások a háborús bűnösök ügyében hasonlóképpen történtek a többi európai országban is ebben az időszakban. A rendelet kimondta, hogy háborús bűnös az „aki magyar állampolgár létére a

¹⁸⁶ A köznyelvben a teljes hazai németiségre használt „svábok” kifejezés eredetileg csak a délnémet, svábföldi, Württemberg tartományból jórészt a XVIII. század eleji betelepítésekkel érkező népességet jelentette, mely a történelmi Magyarországon csak kisebbséget alkotott a német nemzetiségűek között, mégis ez a (sokszor kissé pejoratív hangzású) elnevezés terjedt el. Az erdélyi és a felvidéki németeket inkább szászoknak illetve cipszereknek nevezik, mely eredetileg szintén csak egy-egy etnikai csoportja volt a németiségnek.

¹⁸⁷ A téma mélyebb kutatása az 1980-as évekig majdnemhogy tabunak számított (bár a száraz tényeket korrektül leíró munkák azért születtek, lásd pl. Balogh Sándor: *Az 1946. február 27-i magyar–csehszlovák lakosságcsere egyezmény. Történelmi Szemle 1979/1. szám. 59-87. o.*), a '80-as évek végétől kezdődően jelentős forrásfeltáró munkák láttak napvilágot, valamint az akkor még viszonylag sok eseményt átél- vagy abban valamilyen módon résztvevő között az „oral history” módszerével is megvalósult a múlt feltárása.

¹⁸⁸ 81/1945. ME rendelet a népbíráskodásról.

német hadsereg vagy biztonsági szolgálat (SS, Gestapo, stb.) kötelékébe lépett.”¹⁸⁹ A felszabadított területeken több helyen megkezdődött a német nemzetiségűek internáló táborokba gyűjtése, mozgásának korlátozása, és a több tízezer embert hurcoltak el közülük a Szovjetunióba kényszermunkára, a helyi (magyar nemzetiségű) lakosság részéről tömeges atrocitások nem történtek, a német lakosság spontán elűzése (mint pl. Csehszlovákiában vagy Lengyelországban) nem valósult meg. A Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) elnökhelyettese, Szviridov altábornagy 1945 augusztusában még a teljes magyarországi némettség (400-500 ezer fő) eltávolítását követelte, az Ideiglenes Kormány elgondolása nem a német nemzetiséget tekintette a kitelepítés alapjának, hanem alapvetően a Volksbund tagságot,¹⁹⁰ és a kitelepítendőek számát 200-250 ezer főbe határozta meg.¹⁹¹ A kitelepítéseket Magyarországról 1945 decemberétől 1946 augusztusáig kellett végrehajtani, meghatározott havi ütemezés szerint, a négy szövetségesek által megszállt zónába egyenlően szétosztva az érintetteket. December végén született meg a rendelet a német lakosság kitelepítéséről, mely szerint *„(1. §) Németországba áttelepülni köteles az a magyar állampolgár, aki a legutolsó népszámlálási összeírás alkalmával német nemzetiségűnek, vagy anyanyelvűnek vallotta magát, vagy aki magyarosított nevét német hangzásúra változtatta vissza, továbbá az, aki a Volksbundnak vagy valamely fegyveres német alakulatnak (SS) tagja volt. DE, nem kell alkalmazni az 1. § rendelkezését azokra, akik bár német anyanyelvűeknek, de magyar nemzetiségűeknek vallották magukat (az 1941-es népszámláláson), ha hitelt érdemlően igazolják, hogy a magyarsághoz való nemzethű magatartásukért üldöztetést szenvedtek.”*¹⁹² Itt tehát már általában a teljes német kisebbség kitelepítéséről van szó, minimális kivétellel, ami egyértelmű kollektív felelősséget feltételez. Az 1946 januárjában meghozott végrehajtási rendelet¹⁹³ részletesen tartalmazta a kitelepítés gyakorlati végrehajtását: a kitelepítésre kijelölt falvakat karhatalmilag körülzárták, összeállították a névjegyzékeket, a vagyonleltárt, felálltak a mentesítő bizottságok. Az első szerelvények Budaörsről indultak el 1946. január végén, az érintettek személyenként 100 kg csomagot, személyes tárgyat, élelmiszert vihetek magukkal. A kitelepítések a következő hónapokban erőltetett ütemben folytak, első ütemben az amerikai megszállási övezetben szállítva az érintetteket. A nyár folyamán lassultak, majd – a

¹⁸⁹ 1945. évi VII. törvénycikk a népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről.

¹⁹⁰ A magyarországi németek mintegy fele volt tagja a Volksbundnak vagy annak valamely testvérszervezetének (Német Nőszövetség, Ifjúsági Szövetség). A legtöbben a formális és sokszor kikényszerített tagságon túl semmilyen szerepet nem vállaltak a szervezetek működésében.

¹⁹¹ FEHÉR István (1988): A magyarországi németek kitelepítése 1945-1950. Akadémiai Kiadó, Budapest. 61. o.

¹⁹² 12.330/1945. (XII. 29.) ME. rendelet a magyarországi német lakosságnak Németországba való áttelepítéséről.

¹⁹³ 70.010/1946. (I. 4.) BM. számú végrehajtási rendelet

németországi táborok időleges megtelével – novemberben, időlegesen de megálltak a szállítások. A szállítások 1947 augusztusában újra indultak, tekintve, hogy a Szovjetunió az általa megszállt zónákba további 50 ezer kitelepített elhelyezését vállalta.¹⁹⁴ Ekkor már egyre többen kerülhettek fel a mentesítettek listájára: képzett ipari munkások, bányászok, akikre nagy szükség volt az újjáépítésben, valamint egyszerű mezőgazdasági dolgozók, akiknek elkobozható ingatlanvagyonuk nem volt (a kitelepítetteket állampolgárságuktól megfosztották, vagyonuk az államra szállt). Az utolsó nyolc szerelvény Baranyából indult útnak 1948 szeptemberében, ezzel a németek kitelepítése ténylegesen véget ért. Erről azonban csak 1949-ben született rendelet (a telepítésekkel összefüggő birtokrendezésről),¹⁹⁵ ugyanakkor a magyarországi németekkel szembeni jogkorlátozó intézkedések még 1950-ig fennmaradtak.¹⁹⁶ A Magyarországról kitelepített németek végső számát a szakirodalom 166 és 220 ezer fő közé teszi, az itt maradtak közül a következő évtizedek népszámlálásai során mindössze néhány ezren vállaltak fel német nemzetiségüket.

Bár a németek deportálását valóban a potsdami konferencia tette lehetővé, és az európai országok zömében az a magyarországinál brutálisabb módon, sokezer halálos áldozattal valósult meg, nem állítható, hogy az kizárólag nagyhatalmi kényszerből történt. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány ebben aktívan és kezdeményezően lépett fel. Elsősorban az elkobozható ingatlanokra gondolva (az első világháború utáni menekültválság tanulságait felhasználva), a szomszédos országokból elüldözött magyarok lakhatási problémáit és vagyonhoz juttatását akarták ilyen módon megoldani.

Az *Eduard Beneš* vezetésével Londonban működő Csehszlovák emigráns kormány már a háború közben napirendre vette egyrészt a háborús bűnösök majdani megbüntetésének kérdését, másrészt azt, hogy a háború után az ország (első világháború után elismert) államhatáraihoz kell igazítani az etnikai határokat, mely a németeken kívül a magyar nemzetiségűek kitelepítését is előrevetítette. A „tisztá” nemzetiségi viszonyok megteremtésének része volt az is, hogy a cseh és szlovák nemzetiségűeket visszatelepítsék az országba. A jórészt a kora újkorban Magyarországra települő ősoktól származó hazai szlovákság a XX. század közepére már kevésbé őrizte szlovák nemzettudatát, általában

¹⁹⁴ FREY Dóra (2018): Ki nem mondott kollektív felelősség? Jogi tanulmányok konferenciakötet. Kiadta az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 254. o.

¹⁹⁵ 248/1949. (IX. 24.) MT. rendelet a telepítésekkel összefüggő birtokrendezésről kimondta, hogy "A magyarországi német lakosság kitelepítését a magyar népköztársaság minisztertanácsa beszüntette és a telepítések is általában befejezést nyertek."

¹⁹⁶ FREY Dóra (2018): *i.m.* 255. o.

kétnyelvű volt az irodalmi szlovák nyelv ismerete nélkül (ahogy a magyarországi németek is az irodalmi némettől erőteljesen elkülönülő tájszólást beszéltek), és a többség nem a határ mellett, hanem elszórt közösségekben élt Békés és Csongrád megyében.¹⁹⁷ A csehszlovák-magyar lakosságcsereének nem volt nemzetközi jogi alapja, de a nagyhatalmak hallgatólagosan jóváhagyták azt, kétoldalú tárgyalásokat szorgalmazva az országok között. A háború után számos atrocitás és jogfosztás érte a felvidéki magyarságot (elsősorban a – közismert nevén – *Beneš-dekrétumok* nevű jogszabály halmaz, mely az új államiságot megalapozta, és a magyarok kollektív bűnösségét kimondta), mely a tömeges kényszmigrációt előrevetítette. A háborúban magát győztesnek tekintő Csehszlovákia, és a legyőzött Magyarország képviselői 1946. február 27-én Budapesten írták alá a lakosságcsere-egyezményt, melyet törvénybe iktattak.¹⁹⁸ Ezen dokumentumból is kiolvasható a magyar kormányzat kiszolgáltatottsága: A szlovák hatóságok bármely magyar nemzetiségű állampolgárukat áttelepíthetik, míg a magyar fél „nem akadályozhatja meg” azon szlovák vagy cseh nemzetiségű polgárának áttelepülését, aki ezt a szándékát kinyilvánítja, és a csehszlovák kormány azt nem ellenezi. A korabeli magyar sajtót olvasva – bár a problémákat, vitákat azért megemlíti – alapvetően az egész folyamat egy tervezett, rendezett, korrektül végrehajtott eljárásnak tűnik, egyáltalán nem rajzolódik ki belőle a sokezer ember életét tönkre tevő emberi szenvedés. A csehszlovák katonaság az érintett települést bekerítette, az előzetesen összeírt névjegyzékekben szereplőknek átadták a kitelepítési határozatot, majd általában 25 kg-os csomaggal teherautókkal vitték őket a határra.¹⁹⁹ Az 1947 áprilisa és 1949 júniusa között lezajlott lakosságcsere során 76 ezer magyar nemzetiségű személyt küldtek Magyarországra és 60 ezer szlovák költözött Csehszlovákiába.²⁰⁰

1948-ra a kommunista hatalomátvétel befejeződött: a Szociáldemokrata Párt beolvadt a kommunista pártba (formálisan Magyar Dolgozók Pártja néven egyesült), az ellenzéki vezetők elmenekültek vagy börtönbe kerültek, megkezdődtek az államosítások. A hasonló utat bejáró szomszédos országok vonatkozásában (Románia, Csehszlovákia, illetve az egyebekben más utat bejáró, de a nemzeti-etnikai ügyet ugyan így kezelő Jugoszláviában is) a nemzetiségi kérdést internacionalista, osztályalapon nyugvó módon kellett megoldani. Ez a

¹⁹⁷ FREY Dóra (2012): Menekültek es menekülők. A második világháborút követő kényszmigráció nemzetközi jogi háttere. Jogi tanulmányok, 16. évf. 2. szám. 103. o.

¹⁹⁸ 1946. évi XV. törvény a Magyarország és Csehszlovákia között lakosságcsere tárgyában Budapesten 1946. évi február hó 27. napján kelt magyar-csehszlovák egyezmény becikkelyezéséről.

¹⁹⁹ FÓRIZS Sándor (2015): Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. Belügyi Szemle 2015/2. szám. 151. o

²⁰⁰ A szakirodalomba itt is jelentősen eltérő számok vannak, melyek különböző becslésekre hagyatkoznak. Az ide telepített, kényszer hatására érkezett magyarok számát 76 és 100 ezer fő közé, az áttelepült szlovákok számát 73 és 100 ezer fő közé teszik. Jelen dolgozatba az alsó értékeket adtam meg.

kisebbségek szempontjából a következő évtizedekben az elnyomás erőteljes csökkenését, ugyanakkor az asszimiláció felgyorsulását eredményezte.

Mint fentebb említettük, a második világháború utáni lakosságcserek – melyek messze legnagyobb arányban a német nemzetiségűeket érintették – soha korábban nem tapasztalt méretű európai kényszmigrációs folyamatok részei voltak, de „klasszikus” menekültügyi kérdésnek nem tekinthetőek. A kortársak sem annak tartották (nem is olyan módon szabályozták), és a menekült kifejezést is kerülték az áttelepítettekről szóló jogi dokumentumok. Ennek megfelelően különösebb intézményi struktúra sem épült ki befogadásukra és integrációjuk elősegítésére, az érkezőket a kitelepítettek ingatlanjaiba helyezték el, melyet nem sokkal később a kollektivizálással részben el is vett az állam. Bár pontos számadatokkal nem lehet alátámasztani, de összességében elmondható, hogy a második világháborút követő jórészt kényszerített migrációs mozgásoknak Magyarország demográfiaiilag egyértelmű vesztese volt, melyet a természetes népességnövekedés akkor még rövid idő alatt pótolni tudott.²⁰¹

8.2 Menekültek befogadása a szocializmus időszakában

A világháborúhoz közvetlenül kapcsolódó kényszmigráció és a háborút követő lakosságcserek után az országba történő ki- és beáramlás gyakorlatilag megszűnt, beleértve ebbe a tartós helyváltoztatáson kívül az idegenforgalmi, turisztikai célú utazásokat is. 1949 és 1956 között a történelemben példátlan „migrációs csend” volt az országban.²⁰² A kommunista hatalomátvétel után Magyarország szerepe a nemzetközi vándorlásban – mint kibocsátó és mint befogadó ország egyaránt – erőteljesen visszaesett. A migrációs mozgásoknak a népességfejlődésben játszott szerepe – mind az önkéntes, mind pedig a kényszerű migrációt tekintetbe véve – a tárgyalt mintegy 40 éves időszakban igen kismértékű, mely alól csak az

²⁰¹ Magyarország lakossága a jelenlegi országterületre vetítve 1941-es népszámláláskor 9.316 millió fő, a rákövetkező 1949-es népszámláláskor 9.204 ezer fő, azaz a háborús veszteségek, holokauszt, jelentős vándorlási veszteségek után is alig több mint 100 ezer fő a népességsökkenés. A lakosság száma az '50-es évek elején meghaladja a háború előtt értéket, a '60-as évek elején pedig a 10 millió főt. Forrás: KSH Népesség és népmozgalmi adatok https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnt001a.html (Letöltés ideje: 2024.02.01.)

²⁰² Bár adatok csak töredékesen állnak rendelkezésre, évente mindösszesen néhány száz főre csökkent a ki- és bevándorlás, de még a határátlépések száma is csak ezres nagyságrendű volt, mely jórészt hivatalos párt- és állami küldöttségek utazását jelentette. Lásd: TÓTH Judit (1994): Menedékjog – kérdőjelekkel. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 335. o.

1956-os forradalmat követő mintegy kettőszázezer fős kifelé irányuló menekülthullám képez kivételt. Az Európában az 1950-es években kezdődő nagyszámú munkaerő-vándorlásba, melyet a fejlett kapitalista országok munkaerő-szükséglete hívott életre, szintén nem kapcsolódott be hazánk, bár a demográfiai helyzet ezt akkor még megengedte volna. A nemzetközi migrációban történő részvétel helyett – az erőltetett iparosítás, majd a mezőgazdaságban az új típusú üzemformák kialakítása miatti munkaerő-szükséglet okán – a belső migrációt erőteljesen ösztönözték. Ez a folyamat (Jugoszlávia kivételével) a többi szocialista országban is hasonlóképpen játszódtott le, mely a népi demokratikus rendszerek alapvetése volt. A '60-as évektől a szocialista táboron belül létezett egy államközi szerződésekkel szabályozott munkaerő-vándorlás, mely egyes szektorok ideiglenes munkaerő-szükségletét volt hivatott pótolni, de ez egyrészt nagyságrendjét tekintve elenyésző, másrészt hangsúlyozottan ideiglenes jellegű volt. A bevándorlás és kivándorlás (legálisan) elsősorban családegyesítések révén valósult meg, az ország migrációs egyenlege azonban az egész korszakban negatív maradt. Ezen nem változtatott a lentebb még részletesen tárgyalt egyes menekültcsoportok politikai döntés következtében való beengedése sem.²⁰³

A befelé irányuló migráció minimálisra csökkent a szocializmus évtizedei alatt, ezen belül menekültek beengedésére csak néhány esetben, legfelsőbb szintű – és a szovjet pártvezetéssel pontosan egyeztetett – politikai döntés következtében kerülhetett sor. A kommunista eszmerendszer általában nem fogadta el az üldöztetés fogalmát, mindössze néhány esetben került sor menekültek befogadására. A Szovjetunió és csatlós államai nem voltak részesei a II. világháború után kiépülő nemzetközi védelmi rendszernek, elutasították az 1951. évi genfi egyezményhez való csatlakozást, bár az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával bizonyos szintű kapcsolatot fenntartottak. A jelzett időszakon belül a '40-es évek végén néhány ezer görög, a '70-es években chilei menekültek érkeztek, illetve összesen néhány száz fő baloldali, kommunista elkötelezettségű személyt fogadott be hazánk a világ valamely részéről. A menekültek befogadásának jogi alapját a Magyar Népköztársaság Alkotmánya képezte – illetve annak a vonatkozó egyetlen mondata – azonban alacsonyabb szinten történő jogi szabályozás nem létezett.²⁰⁴ Az 1949. évi XX. törvény 58. § (2) bekezdése szerint „Azok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében

²⁰³ ILLÉS Sándor (2000): Belföldi Vándormozgalom a XX. század utolsó évtizedeiben. II. Területi mobilitás Magyarországon a XX. században. Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutató Intézet, Budapest. 46. o.

²⁰⁴ Bár nyilvános jogi részletszabályozás nem létezett, belső utasításokkal azért egyértelműen szabályozták az ezzel kapcsolatos feladatokat.

kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedékjogot élveznek.” Jogi értelemben menekültügyi rendszer nem létezett ugyan, és hazánk nem csatlakozott a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi dokumentumokhoz sem, a gyakorlatban azonban – a korszak rendkívül szerény viszonyai között – sok esetben tisztességesen biztosították akár nagyobb létszámú külföldi befogadását és végleges beilleszkedését. A párt legfelső szintű döntéseit az államapparátus és az állami intézményrendszer végrehajtotta. A görög és chilei menekültek befogadásáról a központi bizottság döntött, illetve szűk körben ismertetett minisztertanácsi határozatok születtek a görögök és a chileiek támogatásáról, amelyek végrehajtását a Fővárosi Tanácsra és általában a helyi tanácsi apparátusokra bízta. A nem nyilvános igazgatási intézkedések mögött a hidegháborús időszakban politikai megfontolások álltak, míg az enyhülés idején a menekültek hazatérte, illetve teljes beilleszkedése tette „szükségtelemmé” a nemzetközi kapcsolódást.²⁰⁵ A Jogtudományi Közlönyben 1959-ben megjelent, a menedékjogról szóló tanulmány szerzője²⁰⁶ a korszak szellemiségéhez igazodva jól összefoglalja a szocialista országok távolságtartását az akkor alig egy évtizedes múltta visszatekintő nemzetközi menekültügyi rezsimmel kapcsolatban. Az ENSZ Közgyűlésének többségi döntése szerint 1959. július 1-én vette kezdetét a „menekültügyi év”, melynek célja a menekültek kérdésének az érdeklődés homlokterében állítása. A szocialista államok ezt arra hivatkozva nem szavazták meg, hogy a menekültkérdés ilyen felvetése az imperialista hatalmak eszköze. A Kelet-Európából menekülőket lényegében válogatás nélkül politikai menekültként ismerték el (álláspontjuk szerint a menedékjogot a szocialista államok ellenségeire korlátozva), míg például az algériai függetlenségi háború / polgárháború elől menekülők esetében a kérdést Franciaország belügyének tekintették.

Egy 1967-es szigorúan titkos minősítésű, a külföldiek be- és kiutazásával, valamint az ország területén tartózkodásával kapcsolatos rendészeti feladatok szabályozásával összefüggő belügyminiszteri utasítás az alábbiak szerint rendelkezik a menedékkérőkkel kapcsolatos eljárásról:²⁰⁷ „Az útlevel-kötelezettség, illetve a beutazási (átutazási) engedély megszerzésének kötelezettsége alóli felmentést a III. főcsoport főnök (helyettesei) felhatalmazásával a KEOKH vezetője adja meg.

- a. A nem szocialista országok azon állampolgárait, akik érvénytelen útiokmánnyal rendelkeznek, illetve útiokmány nélkül kérik a határon beléptetést, a határőrség

²⁰⁵ TÓTH Judit (1994): *i.m.* 73. o.

²⁰⁶ HARASZTI György (1959): A menedékjog. Jogtudományi Közlöny. XIV. új évfolyam 10-11. szám. 545. o.

²⁰⁷ A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG BELÜGYMINISZTERÉNEK 01. számú utasítása. A külföldiek be- és kiutazásával, valamint az ország területén tartózkodásával kapcsolatos rendészeti feladatok szabályozása. Budapest, 1967. évi január hó 15-én (Belügyminisztérium 10-22/1/167.) 3. o.

utasítsa vissza, kivéve a menedékjogot kérő személyeket és azokat, akiknek a beléptetéséhez államérdek fűződik!

- b. Ha a felmentés alapján beléptetett külföldi menedékjogot kér, de kérelmének elbírálása kivizsgálást igényel, a határőrség az érdekelt személyt azonnal köteles átadni a BM III/1. Osztálynak. A BM III/1. Osztály a III/II. Csoportfőnökséggel együttműködve 72 órán belül köteles az ügyet kivizsgálni és javaslatát a BM III. főcsoportfőnökhöz (helyetteséhez) felterjeszteni. Ha a kérelmező a menedékjog elnyerésére nem jogosult, de a büntető eljárás megindításának feltételei sem állnak fenn, kötelezni kell az ország területének elhagyására.
- c. Ha nem szocialista ország határsértést elkövető állampolgára menedékjogot kér vagy személyéhez más politikai, állambiztonsági érdek fűződik, a b) alpontban foglaltak szerint kell eljárni.”

Az 1940-es évek végén három baloldali-kommunista kötődésű emigráns / menekült csoportról beszélhetünk Magyarországon: összesen néhány száz fős létszámban jugoszláv és spanyol politikai menekültek, e mellett jóval nagyobb számban a görög polgárháborús menekültek voltak. Mindhárom menekült csoportot a Magyar Dolgozók Pártja KV (Központi Vezetőség) Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya kapcsolta a pártvezetéshez, és mindhárom politikai közösség esetében létezett egy emigráns kommunista párt. A görög menekültek ügyét az 1946-ban (ismét) létrejött / újjászervezett Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatalra (KEOKH) bízta, mely a rendőrségen – illetve egy ideig az Államvédelmi Hatóságon – belül működött. A KEOKH első jelentősebb feladata egyébként a német állampolgárok internálása volt. Működése az első években erőteljes felügyelet alatt zajlott, tekintve, hogy 1947-ig a beutazásokat és kiutazásokat a SZE²⁰⁸ szovjet vezetői engedélyezték. Az országba történő kivándorlást és bevándorlást csaknem ellehetetlenítő szabályok, a vízumkötelezettség, illetve a szocialista országok egymással kötött visszafogadási egyezményei miatt hazánk még tranzitországgként sem nagyon jöhetett számításba.

²⁰⁸ A Szövetséges Ellenőrző Bizottságokat a háború után a győztes nagyhatalmak hozták létre a legyőzött országokban a fegyverszünet betartására, és a végrehajtó hatalom ellenőrzése céljából. Magyarországon a brit, amerikai és a francia képviselőknek csak formális részvételük volt, azt ténylegesen Kliment Vorosilov marsall, a Bizottság elnöke irányította. A Magyarország szuverenitását teljes mértékben bekorlátozó testület az Ideiglenes Kormány által Moszkvában 1945 januárjában aláírt fegyverszüneti megállapodást követően működött a békeszerződés aláírásáig, 1947 szeptemberéig.

8.3 Görög menekültek Magyarországon

Görögországban 1940 októberétől, a fasiszta Olaszország általi megtámadását követően egy kilenc évig tartó folyamatos háborús időszak vette kezdetét, mely körülbelül egy millió ember kivándorlásához / meneküléséhez vezetett.²⁰⁹ A Görögországból kiáramló menekülthullám közvetlen előzménye a háború után, 1945-ben a kommunisták és a királpártiak között kitört véres polgárháború volt, mely 1949-ben az utóbbiak győzelmével végződött. Görögországban – eltérően a kelet-európai országoktól – a kommunistáknak valós társadalmi támogatottságuk volt, azonban az országot brit segítséggel szabadították fel. A polgárháború idején a szocialista tábor országai, így Magyarország is erőteljesen kifejezték szimpátiájukat a görög kommunisták irányába- és ítélték el a fasisztának bélyegzett görög királpártiakat. A sajtóban és a propagandában megvalósuló támogatás mellett jugoszláv, bolgár és szovjet katonai segítségnyújtásra is sor került. A kommunisták – erőteljes jugoszláv segítséggel, Tito marsall partizánseregének taktikáját alkalmazva – elsősorban gerilla hadviselést folytattak, és megalakították az un. „Hegyi Görögországot.” Amerikai és brit segítséggel végül felszámolták az ellenállást, a partizánokat Albániába szorították ki. (A közben kiéleződő jugoszláv-szovjet konfliktusban a szocialista országok bojkottja alá került Jugoszlávia nyugati segítség fejében 1949-ben lezárta határait). A harci cselekményeknek kb. 50 ezer áldozata volt.²¹⁰ A baloldali érzelmű menekülők befogadása az akkor formálódó nemzetközi menekültügyi intézményeken kívül, azok kizárásával, szinte titokban, a Szovjetunió és a kelet-európai kommunista kormányok szervezésében történt.

A Magyarországra érkezett görög menekültek sorsa viszonylag jól feldolgozott, egyrészt hazai levéltári források által,²¹¹ másrészt a Magyarországra érkezett görög értelmiségnek köszönhetően készült több visszaemlékezés-szerű publikáció, helytörténeti kiadvány, tudományos feltárás, továbbá a hazai görögség szervezetei is támogatják ezen kutatásokat, rendszeresen szerveznek konferenciákat a témában.²¹² Az első időszakban ('40-es évek vége –

²⁰⁹ Az országban jelentős hagyománya van a kivándorlásnak: az első nagy újkori kivándorlási hullám az 1830-as évektől a XX. század elejéig tartott, a második kivándorlási hullámra a görög polgárháború időszakában került sor, a harmadik kivándorlási hullám, mely már alapvetően gazdasági motivációjú volt és részben ideiglenes jellegű (nyugat-európai vendégmunka) az 1950-es- '60-as években játszódtott le. Lásd pl. CHARALAMBOS, Kasimis – CHRYSSA, Kassimi: Greece: A History of Migration. <https://www.migrationpolicy.org/article/greece-history-migration> (Letöltés ideje: 2024.02.08.)

²¹⁰ CHRISTODOULAKIS, Nicos (2016): Conflict dynamics and costs in the Greek Civil War 1946–1949. Defence and Peace Economics, Volume 27, Issue 5. 34. o.

²¹¹ Magyarországon élő görög emigráció iratai, politikai emigránsok szervezetének az iratai, MDP jegyzőkönyvek.

²¹² Hazánk összesen 13 törvény által elismert nemzetiségének egyike a görög (lásd 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól), melyet a politikai szintén a Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata

'50-es évek eleje) megjelent cikkeket, publikációkat a görög kommunisták melletti teljes ideológia kiállás jellemezte. A '60-as – '80-as években született a legtöbb visszaemlékezés, családtörténet a sokszor gyerekként Magyarországra érkező görögök tollából, majd a rendszerváltozás után megkezdődött a levéltári források szisztematikus feltárása is.

Már a polgárháború idején különféle segélyakciókat szerveztek a béketábor országaiban. Magyarországon 1947 decemberében alakult meg a Segítséget a Görög Népek Országos Bizottsága, mely a görög nép szabadságharca című kiadványában ismerteti a náci megszállástól kezdődően a görög eseményeket. A Bizottság felhívást tette közzé: „A görög szabadságharcosok saját szabadságukat és függetlenségüket védve, a magyar szabadságért és függetlenségért is ontják vérüket. A demokratikus magyar társadalom nem nézheti tétlenül a görög nép hősi harcát. Támogatnunk kell küzdelmüket nemcsak erkölcsi, hanem anyagi segélynyújtással is. A magyar népet képviselő politikai és társadalmi szervezetek közös felhívással fordulnak az egész magyar társadalomhoz: Segítséget a görög népnek! A görög nép ügye az egész haladó emberiség ügye. Éljen a függetlenségéért és szabadságáért küzdő görög nép!”²¹³ A görög menekültek érkezése a gyerekmenekültek befogadásával kezdődött: kisebb részben a háborúban árván maradtak, de nagyobb részben a polgárháború elől elmenekített gyermekekről van szó, akiket a kommunisták támogatásával a harci események, bombázások, tömeges erőszak elől a szüleik küldtek biztonságba azzal a szándékkal, hogy majd a háború után visszatérnek szülőhazájukba. Ez azonban csak igen korlátozottan valósult meg. A háború után a magyar állami szociális-gyermekevédelmi intézményrendszert, nyilván a korszak nehéz anyagi viszonyaihoz mérten, de erőteljesen fejlesztették. A háború során rengetek kiskorú maradt árván, akinek elhelyezéséről gyermekotthonokban gondoskodtak, amennyiben nem volt olyan rokon, aki magához vehette volna őket.

A gyerekeket elsősorban Lengyelországba, Csehszlovákiába és Jugoszláviába vitték, majd osztották szét őket a befogadó országok között (Jugoszláviában több tízezer görög gyerek tartózkodott ebben az időszakban). A Szabad Nép 1948. áprilisi számában rövid cikk jelent meg „840 görög gyerek érkezett Budapestre” címmel.²¹⁴ A gyerekeket a pályaudvaron a görög segélybizottság, a Nemzeti Segély és a Nemzetközi Vöröskereszt munkatársai felkészülten várták, majd a fővárosban védőnők, orvosok és önkéntes ápolónők fogadták. A

képvisel. Az Önkormányzat támogatásával működik a tudományos kutatásoknak is helyet adó Görög Intézet (korábban Magyarországi Görögök Kutatóintézete, a Magyarországi Görögök Kulturális Intézete).

²¹³ Idézi CARUHA, Vangelió (1998): Magyarországi görögök. Körtánc füzetek, kiadja a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete, Budapest. 15. o.

²¹⁴ Szabad Nép VI. évf. 81. szám, 1948. április 8. 2. o.

következő hónapokban újabb vonatok érkeztek, összesen mintegy háromezer gyermekkel. Az egyedül érkező görög gyerekeket, legalább is ideiglenesen, intézményi ellátásba helyezték. A sajtó arról tudósít, hogy sokan fogadnának örökbe görög gyereket, de nem akarják családokhoz kiadni, mert elhelyezésük ideiglenes: „a falvak rendszerint a legidősebb gondjaira bízva küldték el valamennyit, így gyalogoltak napokig.”²¹⁵ Az első világháború utáni helyzethez hasonlóan rendszeresen közzétették a menekültek részére tett felajánlásokat: szakszervezetek, vállalati brigádok, tantestületek, helyi közösségek, magánszemélyek adakoztak így. Szervezett segítséget elsősorban a korszakban „félállami” szervezetként működő Magyar Vöröskereszt nyújtott.

Az érkezők összes számát tekintve kissé ellentmondásosak a források, azt 7 és 10 ezer fő közé teszik. A bizonytalanságban közrejátszik az is, hogy a görögök nem egységes csoportot alkotva érkeztek, hanem 1950 elejéig folyamatosan kisebb-nagyobb csoportokban, illetve többen közülük a következő hónapokban, években tovább is álltak vagy visszatértek Görögországba.

Görög menekültek érkeztek a balkáni országokból, Jugoszláviából, Romániából, de Csehszlovákiából vagy Lengyelországból, néhány esetben nyugat-európai ország érintésével is, akiket néhány hónap után más országba szállítottak, újból elosztottak. Általában szervezeten, nagyobb csoportokban érkeztek magánútlevéllel, egyéni vagy csoportos vízummal, de néhány esetben illegálisan, érvényes iratok nélkül is. A Nyugat-Európából, illetve 1949 után a Jugoszláviából átjött görögök egy részét internálták, néhányan közülük a magyarokkal együtt hortobágyi kényszermunkatáborokban kötöttek ki az '50-es évek elején. A görög kommunista párt szorosan együttműködött a hazai elvtársakkal, és erős kontrollt gyakorolt a menekültek sorsa felett. Rengeteg család szakadt szét, így megoldást kellett találni a családegyesítésekre, mely a kommunista országok között valósult meg. Az 1952-ben készült kimutatás szerint Magyarországra a legtöbb családtag Lengyelországból érkezett (759 fő), ezt követi Csehszlovákia (379 fő), Románia (262 fő), Bulgária (20 fő). A Magyarországról indulók között első helyen Románia (630 fő), Csehszlovákia (456 fő), Lengyelország (176 fő), végül Bulgária következik (18 fő). A családegyesítések tehát nem növelték érdemben a Magyarországon élő görögök létszámát, az érkezők és távozók száma nagyjából megegyezik. Az elsődleges cél az volt, hogy a házaspárokat kell egy országba összeköltöztetni, és a gyerekeket hozzájuk egyesítették, ha azok még nem jártak iskolába. Hét éves kor felett,

²¹⁵ Szabad Nép VI. évf. 92. szám, 1948. április 21. 7. o.

amennyiben a gyermek már iskolába járt, a párt utasításának megfelelően inkább a szülőket igyekeztek a gyermekekhez vinni, hogy az iskolai oktatásból a gyerekek ne kerüljenek ki.

Az első átfogó felmérésre a Magyarországon élő görög politikai menekültek között már a Nagy Imre vezette kormány alatt, 1953-ban került sor, melyet a görög pártvezetés állított össze, külön a gyerekekről és külön a felnőttekről. Ennek eredménye inkább egy alsó küszöbértéknek tekinthető. A felmérés alapján: ²¹⁶

Gyermekmenekültek száma (Magyarországra érkezés ideje, tranzitország):

- 2160 fő (1948. április, Jugoszlávia)
- 700 fő (1948. december, Albánia)
- 900 fő (1949. november, Lengyelország)
- 70 fő (1949. év, Bulgária)
- Összesen: 3830 fő

Felnőtt menekültek száma (Magyarországra érkezés ideje, tranzitország):

- 1990 fő (1949. év, Lengyelország)
- 485 fő (1950. év, Bulgária)
- 339 fő (1950. év, Bulgária)
- 250 fő (1951. év, Lengyelország)
- 70 fő (1951. év, Albánia)
- 145 fő (1949-1952. év, Csehszlovákia, Ciprus, Franciaország, egyéb)
- 150 fő (egyéni érkező kommunista országokból)
- Összesen: 3429 fő

A görög menekültek életét 1948 után megnehezítette Tito és Sztálin megromló viszonya, mely miatt a csatlós államok közül elsőként Rákosi állt ki Jugoszlávia ellenében. A délszláv állam ellen propagandahadjárat indult, a határincidensek mindennapossá váltak, átjárhatatlan határvédelmi rendszer épült ki a déli határon. Az első repatriálások 1953-ban indultak el. A Görög Kommunista Párt és a magyar Dolgozók Pártja közösen döntötte el, hogy ki az, aki hazatérhet, elkerülendő, hogy a visszatérőket „a népi demokrácia-ellenes erők

²¹⁶ Forrás: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, A Magyarországon élő görög emigráció iratai. Idézi VINCZE Xénia: Magyarországi görögök 1953. A Görög Intézet tudományos munkatársának előadása az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára által 2023. október 25-én rendezett “1953 – Sztálin halott” című konferencián.

felhasználhassák. A görög menekültek száma ettől az időponttól csökkent (bár a családegyesítések miatt még érkeztek is néhányan, Sztálin 1953-ban bekövetkezett halála, és Titoval való békülés következtében leginkább Jugoszláviából), de 1955 után görög állampolgár politikai menedékjogot már nem kaphatott.

Beilleszkedés és támogatás Magyarországon

A Magyar Népköztársaság a görögöket politikai menekültként fogadta be. Görögország a hazájukból elmenekülőket kollektíven megfosztotta állampolgárságuktól, függetlenül attól, hogy a párttagok voltak, vagy szimpatizáltak-e a kommunista mozgalommal. Magyarországon történő honosításuk kisebb számban 1958-tól megkezdődött, az ittmaradtak kétharmada (kb. 2000 fő) azonban csak 1981-1982-ben szerezhette magyar állampolgárságot,²¹⁷ és visszaszerezte görög állampolgárságát is. A '40-es évek végétől, ahogy számuk folyamatosan emelkedett, elhelyezésük és ellátásuk egyre nagyobb nehézséget okozott, és problémák sorát vetette fel.²¹⁸ A háború még csak néhány éve ért véget. A háborús károkat megfeszítve igyekeztek felszámolni, de az építőipari kapacitásokat elsősorban az infrastruktúra, utak, hidak, üzemek helyreállítása kötötte le. Új lakások a '40-es évek végéig gyakorlatilag nem épültek. A menekülteket kezdetben ideiglenes szállásokon (Budapesten a Kőbányai úton, Balatonalmádiban, a Hortobágyon és Mezőhegyesen) helyezték el, melyeket ipari létesítményekben, gyárakban, raktárakban, esetleg kastélyokban és szanatóriumokban alakítottak ki, illetve néhány esetben befogadó családok is szállást adtak. Az '50-es évek kemény diktatúrája a görög menekülteket is érintette, közülük is több tucat családot telepítettek ki a Hortobágyi Állami Gazdaságban elhelyezkedő zárt munkatáborba, ugyanazon indokok alapján, mint a magyarokat (ugyanakkor a fogvatartóiknak el kellett velük számolni a görög és magyar pártvezetés felé is).²¹⁹

Elsősorban a lakhatás megoldására, később a beilleszkedés elősegítésére 1949 végén jött létre a Menekülteket Elhelyező Bizottság, majd 1950 elején ezt felváltja az Egészségügyi Minisztériumon belül működő Antifasiszta Menekülteket Ellátó Központ, illetve Osztály (AMEO). Az önállóan működő szervezet 1951-től a Belügyminisztérium felügyelete alá

²¹⁷ 1958 és 1962 között 56 görög menekült szerzett magyar állampolgárságot. In: TÓTH Pál Péter (1997): Új állampolgárok. Statisztikai Szemle. 75. évf. 4-5. szám. 373. o

²¹⁸ FEJÉR MEGYEI TÖRTÉNETI ÉVKÖNYV 126. o.

²¹⁹ VINCZE Xénia (2021): Görög családok Árkus, Borzas és Kónya zárt munkatáborai (1951-1953). Betekintő 15. évf. 4. sz. 81. o.

került,²²⁰ és egészen a nyolcvanas évek elejéig foglalkozott a magyarországi görögök ügyeivel²²¹ úgy, hogy feladatai egy részét 1952-től a helyi tanácsok vették át. Az integráció kezdetben nehezen ment, melyhez hozzátartozott a görögök helyzetének ideiglenessége is. A gyermekek görög nyelvű iskolában kezdték meg a tanulmányaikat, a felnőttek főleg ipari üzemekben, bányákban dolgoztak csoportokat alkotva, hogy a nyelvtudás hiányát áthidalják. A beilleszkedés csak az ötvenes évek második felében gyorsult fel, a lakhatás végleges rendezésével és a helyi társadalomba történő beolvadással. 1957-ben alakult meg a Görög Politikai Menekültek Egyesülete, mely az MSZMP Külügyi Osztálya segítségével próbált kapcsolatot tartani más baloldali görög menekültekkel.²²²

A minimálisan elégséges lakhatási körülmények megteremtése nehezen ment az általános lakáshiány közepette. Sok görög kapott elhelyezést Kőbányán, egy átalakított dohányraktárban. A mintegy 400 család komfort nélküli apró szobákban élt egészen a '60-as évek elejéig, nyomorúságos körülmények között. Ebben a zárt világban könnyebben megtartották nemzeti identitásukat, közösen élték hétköznapijait és ünnepeiket.²²³ A kőbányai telep működésével összefüggő mindennapi problémák a Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága üléseinek jegyzőkönyveiben is tisztán megjelennek,²²⁴ melyhez 1951-től a Kőbányai úton lévő „görög telep” ügyeinek intézése tartozott. 1952 nyarán 2080 fő élt itt. Orvosi rendelő, betegszoba, kultúrterem, általános iskola, internátus, óvoda és csecsemőotthon is volt helyben. A telep zsúfoltsága miatt elterjedtek a fertőző betegségek, a tüdőbaj, a gyermekek nem részesültek megfelelően a kötelező védőoltásokban. A görög intézőbizottság és a magyar szervek viszonya feszült volt, megjelent a rongálás, pazarlás, a párt- és kulturális munka alacsony színvonalát is kritizálták. Budapesten több görög menekültet befogadó intézmény is működött, így a VI. kerület Dessewffy utcában lévő Milka női szakmunkás otthon, a VI. kerület Eötvös utcában lévő Papariasz férfi szakmunkás otthon, valamint a XIV. kerület Erzsébet királyné út 6. szám alatti szálló, melyek működtetését a Fővárosi Tanács 1952-től átvette.

A lakhatás hosszabb távú megoldására több terv is született. Elsősorban a mezőgazdasági közösségekből érkezőknek végleges elhelyezésére végül részbeni megoldást egy új település felépítése jelentette, mely lehetőség szerint a munkavégzés helyétől sem volt távol. A párt és

²²⁰ 283/1950. (XII. 10.) MT rendelet az egészségügyi miniszter ügykörének megállapítása tárgyában.

²²¹ HALÁSZ Iván (2011): Nemzetközi migráció és közigazgatás. Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Budapest. 130. o.

²²² HALÁSZ Iván (2011): *i.m.* 131. o.

²²³ CARUHA, Vangelió (1998): *i.m.* 18. o.

²²⁴ Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei, 1952. június 13. Budapest Főváros Levéltára, XXIII.102.a.1

állami vezetés több lehetséges helyszín felmérése után az Ercsi község szomszédságában lévő beépítetlen terület mellett döntött, ahol gyorsan és olcsón kivitelezhető, úgynevezett csökkentett komfortú sorházak felépítésére került sor. Az épületek nagy részébe még a vizet sem vezették be. Az építkezésbe önkéntes munka keretében zajlott, és folyamatosan kapcsolódtak be a környéken, Dunapentelén, Ercsiben dolgozó görögök is.²²⁵ A primitív bútorzattal ellátott egy-két szobás házakat, összesen 418 lakóegységet a beköltöző görögök aztán a saját igényeik szerint alakították: fehérre meszelt falakkal és a kertben legelésző kecskékkal. Hamarosan iskola és kultúrház is épült. A faluba többnyire olyan menekültek kerültek, akik továbbra is mezőgazdasági munkával kívántak foglalkozni, és az akkor alakuló termelőszövetkezetekben helyezkedtek el. Az eredetileg Görögfalvának nevezett községet 1952-ben a görög szabadságmozgalom hősről Beloiannisznak neveztek át.

A munkához jutást kezdetben a nyelvtudás akadályozta, de elhelyezésüket a központi tervutasításos rendszerben gyorsan meg kellett oldani, elsősorban olyan munkakörökben, ahol arra csak minimálisan volt szükség, vagy a brigád egy-egy tagja tudott valamit magyarul. A háború utáni újjáépítés, illetve az erőltetett iparosítás korszakában rengeteg olyan segéd- és betanított munka állt rendelkezésre, melyet képzettség és nyelvtudás nélkül is el lehetett látni. A menekültek többsége az ipari üzemekben, a kohászatban és a bányákban talált munkát, kisebb részük a mezőgazdaságban, az akkor alakuló termelő szövetkezetekben helyezkedett el.

Az oktatás megszervezése kulcskérdés volt, miután a gyermekek többsége esetében a Magyarországon való tartózkodás véglegessé vált, a beilleszkedés alapvető feltételeit biztosítani kellett. A görög kolóniákban az alsó szintű oktatás önszerveződő alapon gyorsan megteremtődött, majd az Oktatási Minisztérium külön tanrendet készített a görög gyermekek számára, melyben a görög nyelv és irodalom, a görög földrajz és történelem is szerepelt, továbbá nyelvtanfolyamokat is indítottak. Később görög tanítóképző-tagozatot szerveztek a Budapesti Tanítóképző Főiskolán.²²⁶ A görög gyerekek nagy része ipari tanuló lett, szakmunkás képzőt végzett (kb. 1200 fő). Összesen négy iparitanuló-otthont bocsátottak a görög gyerekek rendelkezésére. Az 1960-as évek közepéig a technikumot végzettek létszáma kb. 300 fő, akik szintén szakképzettségüknek megfelelő elhelyezést kaptak. A felsőfokú oktatási intézményekben 1965-ig kb. 200 görög fiatal tanult, az egyetemet végzettek is képesítésüknek megfelelő munkakörben helyezkedtek el.²²⁷ Relatív jelentős számú – szinte

²²⁵ FEJÉR MEGYEI TÖRTÉNETI ÉVKÖNYV 127. oldal

²²⁶ Ma Eötvös Loránd Tudományegyetem Tanító- és Óvóképző Kar

²²⁷ Ifjú Kommunista, 13. évfolyam 3. szám (1969.03.01.)

teljesen első generációs – értelmiségi réteg alakult ki a '60-as – '70-es évekre az itt élő görög közösségben. Az akkori fiatalok egy része aztán a '80-as és a '90-es évek elején több hullámban visszatért Görögországba.

Az 1960-as évek végén a magyarországi görögök létszáma már csak hatezerre tehető, mely a repatriálások és más szocialista országokba történő családgyesítések következtében később tovább csökkent. A görög katonai diktatúra 1974-es bukásával, és a demokratikus átalakulással az első generációs görögökben újra feléledt a remény a hazatéréssel kapcsolatban. A '80-as évek elején, államközi tárgyalások eredményeként újabb ezer fő repatriált. A rendszerváltozás körüli időszakra a megmaradt görög kolónia tagjai jórészt beolvadtak a magyar társadalomba, a vegyes házasságok révén a többség már nem tartotta görög szokásait, anyanyelvét is ritkán használta. A kezdetben kiadott görög nyelvű lapok megszűntek, kulturális hagyományőrzést a Magyarországi Görögök Kulturális Egyesülete végzi, illetve a fent említett politikai és érdekvédő tevékenységet a Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata.

8.4 További menekültcsoportok

Az 1980-as évek második feléig hasonló méretű menekülttömeg nem érkezett az országba. Viszonylag jelentősebb csoportot alkottak még a '70-es években érkező chileiek, akiknek létszámát mindösszesen ezer fő körülre tehetjük.²²⁸ A menekülés kiváltó oka az 1973-as katonai puccs volt, melyben az ország törvényesen megválasztott elnökét, Salvador Allende-t Augusto Pinochet tábornok megbuktatta, aki 1990-ig tartotta kezében a hatalmat. A baloldali, de nem kifejezetten kommunista politikát folytató elnök államosításokat tervezett az ipari és mezőgazdasági szektorban, mely az Egyesült Államok nagyvállalatait is érintette volna. Főleg a katonai diktatúra első éveiben volt jellemző a durva elnyomás, a baloldali vagy annak vélt ellenzékiek üldözése, több ezer ember bebörtönzése, meggyilkolása. A szocialista országok a sajtóban élesen kiálltak a jobboldali katonai diktatúra ellenében,²²⁹ szovjet katonai beavatkozás azonban nem történt. A Chilével való szolidaritás a hivatalos propaganda

²²⁸ Más források szerint összesen 542 chilei menekült érkezett, melyek közül a '90-es évek elején 396 fő visszatért Chilébe. In: 168 óra, 1994. június-december (6. évfolyam, 26-52. szám), 23. o.

²²⁹ A Délmagyarország 1973. november 2-ai száma így ír az eseményekről címlapján: „Chilében ma az ország törvényeit lábbal tipró fasiszta terror tombol. Megölték Salvador Allendét, Chile törvényes elnökét, gyilkolják, üldözik, börtönbe vetik a chilei hazafiakat... Felszámolják a haladó vívmányokat, ezzel tovább élezik a súlyos társadalmi feszültségeket, még mélyebb tragédiába sodorják a chilei népet.”

központi témájává vált. Ez a társadalmat megmozgató, a kérdést napirenden tartó akciókban is megnyilvánult (Például több ezer gyermek és fiatal küldött képeslapokat Luis Corvalán – kommunista pártnak a katonai hunta által börtönbe juttatott vezetője – képével Chilébe. Amikor Corvalánt 1976 decemberében végül szabadon engedték, azt "a haladó világ győzelmeként" és az "erkölcsi nagyság példajaként" ünnepelték. Corvalán aztán Moszkvába menekült, és a Chilei Kommunista Párt főtitkárának nevét egy sor KISZ alapszervezet, ifjúsági brigád és úttörőcsapat vette fel.) A dél-amerikai országban nagy hagyománya van a diplomáciai menedékjognak, melyet regionális egyezmények is szabályoznak.²³⁰ Az üldözés elől való menekülés elől sokan az európai- köztük a szocialista országok képviseleteire menekültek, illetve a már külföldön tartózkodók nem tértek vissza Chilébe. A baloldali szolidaritás alapján a szocialista országok – ha nem is tömegesen, de néhány ezer fő erejéig – hajlandóak voltak a chilei menekültek befogadására. A menekültek messze legnagyobb csoportját, körülbelül 8000 főt az NDK fogadta be,²³¹ így beilleszkedésükkel, további sorsukkal kapcsolatban ott volt a legtöbb tapasztalat, mely valamilyen szinten a többi szocialista országban is hasonló lehetett, bár erről csak minimális dokumentum maradt fenn. Alapvetően csak azok kaptak menedéket, akik a kommunista párt tagjai, a baloldal „igazolt” támogatói voltak. Ellentétben a görög menekültekkel, a chilei menekültek / emigránsok nagy része értelmiségi, művész és egyetemi hallgató volt, akik aktív közéleti magatartást tanúsítottak hazájukban. Az NDK-ban a chilei menekültek elszállásolása és integrációjának elősegítése a keletnémet titkosszolgálat szoros felügyelete mellett zajlott. A német állam lakásokat bocsátott az érkezők rendelkezésére, és átmeneti pénzügyi juttatást biztosított számukra. A többségnek azonban így is nehezen ment a beilleszkedés, nem tudott a szakmájában elhelyezkedni. A fiatal értelmiségiek integrációjának elősegítése elsősorban az ifjúsági szervezeteken keresztül történt a befogadó országokban, de az jobst-ban például biztonsági kockázatnak is tekintették őket, olyan személyeknek, akik közül egyeseket a nyugati titkosszolgálatok is be tudnak szervezni. A menekültek nehezen élték meg, hogy míg korábban egy viszonylag demokratikus országban éltek, egy kemény kommunista diktatúrában még utazási szabadságukat is korlátozták. A '80-as években már sokan kértek

²³⁰ A diplomáciai menedékjognak hagyománya, és regionális egyezményekben történő részletes szabályozása van Dél-Amerikában. Nagyrészt ezt tartalmazzák az 1928. február 20-án megkötött havannai, az 1933. december 26-án megkötött montevideói, illetve az 1954. március 28-án megkötött caracasi egyezmények is.

²³¹ Érdekesség, hogy az NDK kommunista vezetőjének, Eric Honeckernek a lánya szintén egy egykori chilei menekülthez ment hozzá, és végül Chilébe költöztek. Ennek köszönhetően élete végén, 1993-ban Chile a Honecker családot is befogadta.

kivándorlási engedélyt, a hatóságok viszont megalapozottan féltek attól, hogy a létező kommunista rendszerrel szemben erősen kritikusak.

Magyarországon az 1970-es évek viszonylagos jóléte és a széles körben ingyenesen elérhető társadalmi juttatások következtében különösebb probléma nélkül be tudtak illeszkedni a menekültek. Ebben a teljes (és kötelező) foglalkoztatottság, valamint a lakhatás relatíve könnyebb megoldhatósága jelentette a kulcsot, mely elsősorban a '70-es években csúcsra járatott állami (panel) lakásépítéseket jelentette (ez korábban a görög, később a '80-as évek végén érkező erdélyi menekülteknek már nem adatott meg).²³² Alacsony számuk miatt jelenlétük csak lokálisan lehetett feltűnő. A chileiek (és még néhány más dél-amerikai család) egy része az akkor felépült újpalotai lakótelepen, Budapest XV. kerületében jutott lakáshoz (a visszaemlékezések szerint a '70-es évek végén mintegy két-háromszáz fős chilei kolónia élt Újpalotán).^{233, 234} A gyerekek a helyi Frankovics Mihály utcai általános iskolába jártak, külön osztályba, a szülők többnyire a környékbeli üzemekben kaptak munkát. A többség rövid idő alatt úgy is asszimilálódott, hogy rájuk vonatkozóan nem is voltak a görög menekültekéhez fogható állami intézkedések. A chileiek egy része 1989-et követően, a hazájukban bekövetkezett demokratikus fordulat után hazatért. A chileiek mellett néhány fős, esetenként néhány tucat fős számban jöttek még Magyarországra menekültnek tekintett személyek (így palesztinok vagy 1973-ban a szintén katonai diktatúrát kiépítő Uruguayból, Paraguayból és Argentínából is, valamint néhány afrikai kommunista politikai menekült). Ezek a befogadások azonban kizárólag felsőszintű politikai döntésnek megfelelően, eseti alapon történtek, a nemzetközi munkásmozgalmi szolidaritás és a proletár internacionalizmus jegyében.

8.5 Külföldiek rendszete a rendszerváltozás előtt

A háború után, az államszervezet újjáépítésével, a külföldiekkel kapcsolatos rendszeti munkát is újjászervezték a belügyi igazgatáson belül. Újjáalakult a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal (Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság helyett) 1948 és 1956 között közvetlenül az Államvédelmi Hatóság irányítása alatt állt.²³⁵ Első

²³² Az 1961-ben elindított 15 éves állami lakásépítési program keretében egy millió új otthon építését irányozták elő, elsősorban házigyári technológiával, melyet még túl is teljesítettek. A főváros mellett a vidéki városok lakótelepinek nagy része is a '70-es évek elején készült el.

²³³ SOMBOR Judit: „Háromszázan érkezünk '74-ben Újpalotára” In: Magyar Hang, 2019. október 11-17., 21 o.

²³⁴ MIZSUR András: Boldogok voltak, mert a lakótelepen végre volt fürdőszobájuk. In: Abcug, 2019.11.11.

²³⁵ Lásd 288009/1948. (IX. 8.) IV. l. BM rendelet

vezetője dr. Farkas János rendőrtanácsos, központja a Ferenc József rakpart 24. alatti épületben volt.²³⁶ 1947 szeptemberéig (annak megszűnéséig) a ki- és beutazás ellenőrzését a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) munkatársai végezték, így a magyar hatóság által kiállított dokumentumokon kívül a szovjet jóváhagyás is minden esetben szükséges volt. 1949-től már külön belügyminiszteri engedélyre is szüksége volt a külföldi állampolgároknak és az állandóan külföldön lakó magyar állampolgároknak az országba történő beutazásához, valamint magyar állampolgároknak az országból történő kiutazásához.²³⁷

A menekültnek tekintett személyeken kívül a szocialista időszakban külföldiek leginkább családegyesítés okán települhettek Magyarországra, ők is főleg a többi szocialista országból. A korszak elején a külföldiek be- és kiutazását és az ország területén való tartózkodását a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet szabályozta, mellyel formálisan is hatályát veszítette az 1903. évi V. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról (valamint ennek módosítása, az 1930. évi XXVIII. törvénycikk). Külföldi az ország területére kizárólag előzetes engedéllyel (vízummal) léphetett be, előzetesen megadott határátkelőn és meghatározott időben. A kevés itt élő külföldi csak a lakhatási engedélyben megadott helyen lakhatott, megérkezésétől számított 24 órán belül köteles volt bejelentkezni Budapesten a KEOKH-nál, vidéken az illetékes rendőrhatóságnál. Kiutazás előtt ugyanitt ki kellett jelentkeznie.

Az évtizedes migrációs mozdulatlanságot az '56-os kivándorlási hullám követte, majd az 1960-as évek elejétől kezdődő folyamatos liberalizáció, mely elsősorban a turisztikai célú mozgás megkönnyítését célozta. A nemzetközi vándormozgalomban részt vevők száma az '50-es évek végétől 1988-ig évente 600 fő és 8000 fő között mozgott.²³⁸ Első körben a szocialista országokkal kötött vízummentességi megállapodásokat hazánk, majd 1964-ben engedélyezték a kapitalista országok esetében is a könnyített vízumkiadást,²³⁹ melynek célja Magyarország nemzetközi megítélésének javítása, „a békés egymás mellett élés” politikájának megvalósítása, később egyre inkább a devizabevételek növelése volt. Ezen túl a turizmus a lakosság széles körének jelentett egyre nagyobb plusz bevételt is (sokszor nyugati valutában realizálódva), melynek a belső elégedettséget növelő hatása volt. A turizmus

²³⁶ KRAHULCSÁN Zsolt (2011): A BM KEOKH és Útlevíl Osztály szervezettörténete, 1956–1962. Betekintő 2011/4. 1. o.

²³⁷ Lásd 4176/1949. Kormányrendelet: A Magyar Köztársaság kormányának rendelete külföldi állampolgároknak Magyarországra, magyar állampolgároknak külföldre történő utazásának szabályozása tárgyában. (Magyar Közlöny – Törvények és Rendeletek Tára 161. szám (1949. augusztus 3.))

²³⁸ TÓTH Pál Péter (2001): A nemzetközi vándormozgalom szerepe a népességfejlődésben. Történeti Demográfiai Évkönyv 2001. Kiadja a KSH Népességtudományi Kutatóintézet. 335. o.

²³⁹ BOZSIK János (1966): A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája, Belügyi Szemle, 4. évfolyam 5. szám. 16. o.

növekedése a '60-as évektől világszintű jelenség, melyet Európán belül a második világháború utáni általános megbékélés is elősegített. A jólét általános növekedése, a szabadon elkölthető pénz és szabadidő rendelkezésre állása a szélesebb tömegek részére is érzékelhető. Magyarország viszonylatában a beérkező turisták száma a '60-es évek közepére – öt év alatt megnégyszereződve – mintegy 180 ezer főre növekedett. Míg a '60-as években inkább a csoportos (társas) utazások voltak jellemzőek, a '70-es évektől kezdve már a magán személygépkocsikkal érkező nyugati turisták voltak meghatározóak, akik száma a '70-es években tovább növekedett, és az 1980-as évekre – elsősorban a német turistáknak köszönhetően – Magyarország a tömegturizmus célországává vált, évente több millió beutazóval.²⁴⁰

Az idegenrendészet kérdését egészen a '80-as évekig a külföldiek be- és kiutazásáról, valamint az ország területén való tartózkodásáról szóló 24/1966. (IX. 25.) Kormányrendelet, valamint annak végrehajtási rendelete²⁴¹ szabályozta. A Magyar Népköztársaság területén a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos rendészeti feladatok irányítása a BM III/II. csoportfőnök hatáskörébe tartozott. Hatáskörét a BM III/II- 7. Osztály (KEOKH) útján gyakorolta. A mai szofisztikált, túlbonyolított szabályozáshoz képest igen tömören fogalmaz. A külföldi az ország területén csak tartózkodásra jogosító engedéllyel (vízum, tartózkodási engedély, lakhatási engedély), az abban meghatározott ideig tartózkodhatott: vízummal meghatározott ideig, de legfeljebb 30 napig (maghosszabbítható volt maximum 3 hónapra), tartózkodási engedéllyel meghatározott ideig, de legfeljebb 1 évig, lakhatási engedéllyel annak visszavonásig. A tartózkodásra jogosító engedélyek időtartamát a belügyminiszter állapította meg, és az engedélyt bármikor visszavonhatta. A letelepedési engedélyt szintén a Belügyminisztérium adta ki, mellyel együtt a külföldit lakhatási engedéllyel is ellátták. A letelepedés iránti kérelmet a külképviseleteken lehetett benyújtani, annak elbírálására 90 nap állt rendelkezésre. Családegyesítési szándék esetén általában nem gördítettek akadályt a letelepedés elé. Nem volt engedélyezhető a külföldi letelepedése az ország területén, ha az a Magyar Népköztársaság társadalmi, politikai vagy gazdasági érdekeit veszélyeztette, valamint ha az ügyfél megélhetése és lakhatása nem volt biztosított. A

²⁴⁰ SLACHTA Krisztina (2014): A Stasi Magyarországon. Az egykori NDK Állambiztonsági Minisztérium operatív csoportjának magyarországi tevékenysége, együttműködés a magyar és a kelet-német állambiztonsági szervek között 1964–1989. PhD értekezést. PTE BTK TTI. 229. o.

²⁴¹ 4/1966. (IX. 25.) BM rendelet a külföldiek be- és kiutazásáról, valamint az ország területén való tartózkodásáról szóló 24/1966. (IX. 25.) Kormányrendelet végrehajtásáról. Ezen BM rendeletet aztán még két alkalommal módosítottak és egészítették ki. Lásd: 2/1973. (V. 30.) BM rendelet és 5/1978. (X. 15.) BM rendelet.

Magyarország területén hat hónapot meghaladóan tartózkodó és letelepedési engedéllyel rendelkező külföldieknek az ország végleges elhagyásához kiutazó vízumot kellett kérniük.

A külföldiek be- és kiutazásával, valamint az ország területén való tartózkodásával kapcsolatos belügyminisztériumi feladatokat továbbra is a BM Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatala, valamint a területileg illetékes rendőrfőkapitányságok vagy rendőrkapitányságok látták el. A hosszabb távon tartózkodó külföldiek esetében (külföldi munkavállalók, tanulók, letelepedési engedéllyel rendelkezők) a lakhatási engedély kiadása, a lakhóhely ki- és bejelentése, illetve a lakhely nyilvántartás volt a KEOKH fő adminisztratív feladata. A külföldivel szemben alkalmazható rendészeti jellegű intézkedések és szankciók a következők voltak: kiutasítás, tartózkodásra jogosító engedély megvonása, rendőrhatósági felügyelet, kitiltás, időszakos jelentkezésre kötelezés, szabálysértési eljárás és bírságolás, figyelmeztetés, körözés.²⁴²

A külföldi diákok néhány éves tanulmányi célú, hangsúlyozottan ideiglenes jellegű Magyarországon történő tartózkodása mellett – mely a '60-as évektől a (relatív fejlett) kelet-európai szocialista országok szolidaritásának egyik formája volt a „szocializmus útjára lépett” harmadik világbeli országok felé – a '70-es évek közepétől megjelentek a harmadik világbeli munkavállalók is hazánkban. Ennek jogi alapját a Munkaügyi Minisztériumnak a külföldiek Magyarország területén történő munkavállalásának engedélyezéséről szóló 10/1970. (X. 24.) rendelete adta. Az itt dolgozó külföldinek a tartózkodási engedélyen kívül a városi vagy megyei tanács végrehajtó bizottsága munkaügyi szakigazgatási szervének engedélye is kellett. A munkavállalás csoportosan, államközi megállapodások alapján történt. A külföldiek munkavállalása a statisztikai adatokat tekintve az egész korszakban sokadrangú kérdés volt, Magyarország a szocialista országokon belül hosszú ideig nettó munkaerő kibocsátó volt.²⁴³ A szocialista országok közötti „új típusú” mobilitásban Csehszlovákia, az NDK és Bulgária járt az élen, és elsősorban a vietnámi és kubai munkaerő toborzására irányult. Csehszlovákiába elsősorban vietnámi vendégmunkások érkeztek, számuk a '80-as évek elejére mintegy 26.000 ezer fő volt,²⁴⁴ majd a későbbiekben tovább növekedett. A vietnámi közösség a '80-as években már egy igen jól látható populációt alkotott az országban, ahonnan a rendszerváltozás

²⁴² A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG BELÜGYMINISZTERÉNEK 01. számú utasítása. A külföldiek be- és kiutazásával, valamint az ország területén tartózkodásával kapcsolatos rendészeti feladatok szabályozása. Budapest, 1967. évi január hó 15-én (Belügyminisztérium 10-22/1/167.) 15. o.

²⁴³ Az 1967-ben Magyarország és az NDK között megkötött vendégmunkások fogadásáról szóló megállapodás szerint több ezer magyar fiatal dolgozhatott a Kelet-Németországban, jellemzően betanított munkásként három évig.

²⁴⁴ APOR Péter (2017): Szocialista migráció, posztkolonializmus és szolidaritás: Magyarország és az Európán kívüli migráció. Antropólos 2017/2. 38. o.

után egy részük nem tért haza, hanem – immár piaci viszonyok között – a kiskereskedelembe és a vendéglátásba dolgozott tovább.²⁴⁵ Magyarország és Kuba kormánya 1980-ban kötött „vendégmunkások” küldéséről szóló megállapodást (kubai állampolgárok ideiglenes foglalkoztatásáról szóló egyezményt), melynek motivációja kubai részről az országban egyre növekvő munkanélküliség és a fiatalok szakképzési igénye, míg magyar részről a textiliparban tapasztalható munkaerőhiány volt. A kubaiak nagy része fiatal nő volt. Első csoportjuk, kb. 30 fő, hosszú kiválasztási eljárás után, 1981 elején érkezett meg. A nagyratörő tervek ellenére tömeges foglalkoztatásra végül nem került sor, egyrészt a beilleszkedéssel és a munkavégzés hatékonyságával kapcsolatos kihívások,²⁴⁶ másrészt a '80-as évek elejétől súlyosbodó magyarországi gazdasági problémák miatt. Az eredeti tervekkel ellentétben így nagyobb számú, az ipar többi területén is foglalkoztatható közép-amerikai munkaerő már nem is érkezett. A kubai vendégmunkások zárt közösséget alkottak, szinte kivétel nélkül munkásszállásokon, női szállón laktak. Az évtized második feléig összesen körülbelül 2500 kubai vendégmunkás érkezett az országba, akik túlnyomó többsége – szerződése lejártakor, mely rendszerint 4 év volt – vissza is tért származási országába.

A külföldiekre vonatkozó szabályozás nem érintette a diplomáciai mentességet élvező személyeket és természetesen a megszálló szovjet hadsereg katonáit sem, akik a korszakban (1956-1989) messze a „külföldiek” legnagyobb számú folyamatosan itt tartózkodó csoportját alkották Magyarországon.²⁴⁷

²⁴⁵ KLENNER Zoltán (2023): A modern menekültügyi igazgatás létrehozása a közép-európai országokban. Belügyi Szemle 71. évfolyam 7. szám. 1223. o.

²⁴⁶ A kubai fiatalok a spanyolon kívül más nyelven nem tudtak, melyet Magyarországon nagyon kevesen beszéltek. A bölcsészettudományi karokon minimális számban képeztek spanyol tanárokat, így sokszor jobb híján chilei menekülteket alkalmaztak mellettük tolmácsként.

²⁴⁷ Létszámuk az '56-os forradalom leverésekor mintegy 250 ezer fő, egy évvel később körülbelül 100 ezer fő volt, majd számuk a rendszerváltozásig nagyjából folyamatosan csökkent. A szovjet és magyar pártvezetés célja az volt, hogy a megszálló katonaság és a civil lakosság közötti érintkezés a lehető legkisebb legyen, a szovjet katonák látványa ne képezze a társadalom számára a mindennapi valóság részét. Az új laktanyák a lakott területeken kívül épültek, zárt önálló városrészek jöttek létre a tiszteknek és családtagjaiknak, a csapatok mozgását konvojokban és lehetőleg éjszaka végezték. A szovjet katonaság belső rendfenntartó feladatokban nem vett részt. Jogi helyzetüket az 1957. évi 54. törvényerejű rendelet szabályozta (a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Kormánya között a Magyar Népköztársaság területén ideiglenesen tartózkodó szovjet csapatok jogi helyzete tárgyában Budapest 1957. május 27-én aláírt egyezmény kihirdetéséről).

8.6 A korszak intézményeinek a menekültekkel és a külföldiek más betelepülő csoportjaival való munkájának értékelése

Ahogy fentebb bemutatam, a második világháború utáni- és a rendszerváltozás előtti korszakot, menekültügyi- és tágabban szemlélve migrációs szempontból több, egymástól teljesen eltérő fejezetre érdemes bontani.

A második világháborút követő nagyjából két év a tömeges kényszmigráció kora, csakúgy mint Európa szinte minden más országában. Magyarország „migrációs politikáját” lényegében kizárólag a külső kényszerek határozták meg, a végrehajtó hatalomnak és intézményeknek minimális szuverenitása sem volt.

A teljeskörű kommunista hatalomátvételtől az '56-os forradalomig tartó rövid korszak a „migrációs igazgatást” tekintve is totálisan restriktív volt, ugyanakkor ebben az időszakban érkezett a legnagyobb kényszmigránsokból álló csoport, akiket jogilag is menekültnek tekintettek (mely politikai okokból nyilván nem az 1951. évi genfi egyezménynek való megfeleltetést jelentette). Bár alapvetően politikai-ideológiai okok alapján történt a befogadásuk, és a korszak rendkívül nehéz életviszonyai valamint politikai elnyomása a menekültek is érintette, a tágan értelmezett intézményrendszer (politikai, gazdasági és társadalmi szereplők) tisztességesen igyekeztek helytállni. A korabeli jelentésekben és későbbi visszaemlékezésekben hosszan sorolt nehézségek ellenére próbálták a befogadás és beilleszkedés feltételeit megteremteni, a kulturális, nyelvtudásbéli hiányosságokból adódó súrlódásokat feloldani a menekültek és a befogadó társadalom tagjai között.

A Kádár-korszak alatt menekülők minimális számban érkeztek csak, a társadalom széles rétegei hírből sem ismerték a problémát. Menekültekkel, de általában az itt élő külföldiek ügyeivel az intézményi szereplők nagyon szűk csoportja találkozott. Bár ezen külföldieknek csekély létszámukból adódóan sem volt szinte semmilyen láthatóságuk és érdekérvényesítő erejük, ügyeiket igyekeztek korrektül kezelni. A nem elsősorban a menekültek, inkább a láthatóan idegen rasszhoz tartozókat (is) súlytó idegenellenesség a '80-as évek második felében megjelent ún. skin-head mozgalomhoz kötődik, mellyel szemben a hatóságok határozottan léptek fel.²⁴⁸

²⁴⁸ Az első nagyobb port kavarázó ilyen esemény – mely a korabeli napilapokban is megjelent – 1988. április 22-én történt, mikor a Kőbánya-Kispest metróállomáson este 10 óra körül egy koncertet követően mintegy hatvan „skin-head” tömegverekedést kezdeményezett. Súlyosan bántalmazott 17 hazánkban dolgozó kubai állampolgárt, akik közül 13 nő volt. A verekedésben résztvevők közül több embert letöltendő börtönbüntetésre ítélték.

9. A modern menekültügyi intézményrendszer létrehozása

Még jóval a politikai rendszerváltozás előtt, nagyjából 1987 végétől – 1988 elejétől az országot érintő nemzetközi vándorlás új korszaka kezdődött el hazánkban. A következő években ezen migrációs mozgások a politikai változások következtében egész Közép és Kelet Európában tovább gyorsulnak, mely a szabályos vándorlási csatornákat igénybe vevő személyeken kívül rendezetlen jogi helyzetű migránsokat is eredményezett. Magyarország helyzete – összehasonlítva a többi közép-európai országgal – meglehetősen speciális volt. Menekülők nagyobb tömege befogadásának kényszerével a régióban elsőként hazánk nézett szembe, már jóval a rendszerváltozást megelőzően, illetve azelőtt, hogy erre vonatkozóan bármilyen szabályrendszer is született volna.

A szomszédos országok közül Romániában él a legnagyobb számú magyar kisebbség, a szocializmus évtizedeiben ott volt a legalacsonyabb az életszínvonal és legnagyobb a politikai elnyomás. Bár a II. világháború után Romániából nem történt tömeges menekülés az anyaországba, szórványos kiáramlás azért az egész kommunista korszak alatt jellemző volt. Az 1965-ben a hatalmat megszerző Nicolae Ceausescu a többi szocialista ország vezetőjéhez képest nacionalistább politikát valósított meg, melynek része volt az etnikailag is homogén román nemzetállam megteremtése, a nemzetiségekkel szemben megvalósuló erőszakos asszimiláció. Ez leginkább a német és magyar nemzetiséget érintette, melyek közül az előbbieket a Német Szövetségi Köztársaság igyekezett segíteni,²⁴⁹ a magyar kisebbség támogatása azonban alig tudott megvalósulni az anyaország részéről.²⁵⁰ A magyarok asszimilációjára újabb és újabb módszereket vetettek be, többek között ezt szolgálta a hírhedt „településrendezési program” is.²⁵¹

A fokozódó elnyomás, valamint az életszínvonal esésének hatására a '80-as évek közepétől egyre többen próbáltak áttelepülési engedélyhez jutni (mely egy több éves és sokszor

²⁴⁹ Az NSZK a '60-as évek végétől a '80-es évek elejéig több mint egy milliárd márkát fizetett Romániának, hogy kivándorlási engedélyt adjanak az erdélyi szászoknak és bánsági sváboknak, melynek következtében a világháború után még 400 ezres romániai némettség létszáma a harmadára csökkent.

²⁵⁰ Míg a második világháborút követően az 1947-es békeszerződés megkötéséig Románia igyekezett nagyvonalúnak mutatni magát a nemzetiségi politikában, illetve ez után is a magyar kommunista vezetés a kétoldalú találkozók felhozta a nemzetiségi sérelmeket, 1956 után a Kádár-korszakban ez a fajta érdekképviselés teljesen megszűnt. Bár az MSZMP vezetése pontosan tudott az erdélyi magyarság elnyomásáról, szinte semmit nem tett ennek befolyásolására.

²⁵¹ A „falurombolási programként” hírhedté vált terv részeként az ország településeinek számát „ésszerűségi szempontból” mintegy felére akarták csökkenteni, és a falusi népességet a városokba, újonnan épült tömbházakba költöztetni. A végül – a nemzetközi tiltakozások és az anyagi források hiánya miatt – meg nem valósult terv elsősorban a székelyföldi magyarság településszerkezetének szétzilálásával, és a magyar etnikai tömb felszámolásával kalkulált.

eredménytelen procedúra volt),²⁵² illetve 1987 végétől kezdődően egyre terjedt az a jelenség, hogy a Magyarországra legálisan beutazó, elsősorban magyar nemzetiségű román állampolgárok a turista célú látogatásra rendelkezésre álló idő (30 + 60 nap) után nem tértek vissza Romániába.²⁵³ A korábban alkalmanként felmerülő túltartózkodás mellett – teljesen új jelenséggé – megjelentek azok a személyek is, akik illegálisan, a zöldhatáron átkelve léptek be az országba. A magyar vezetést ezek a történések kezdetben felkészületlenül érték. Bár ekkorra már rengeteg feszültség volta a két ország viszonyában, a szocialista népek barátságát hangsúlyozó kommunikációba nem fért bele annak kimondása, hogy egy szomszédos országban bármilyen szinten is felmerülhet a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció, netán üldöztetés. A hatóságok kezdetben igyekeztek visszaküldeni a Magyarországon jogcím nélkül tartózkodó román állampolgárokat, mely a kezdetektől komoly ellenállásba ütközött, miután közismertté vált, hogy az így visszakényszerítetteket a román hatóságok gyakran fizikailag is bántalmazták, több hónapos börtönbüntetésre ítélték vagy a határoktól távol kényszer-tartózkodási helyet jelöltek ki számukra.²⁵⁴ Egyes hírek (valószínűleg inkább álhírek) fegyverhasználatról, egyes határsértőknek a román határőrök általi agyonlövéséről, illetve a magyar és román határőrök közötti összecsapásokról is szóltak, melyek a korabeli nemzetközi sajtóban is megjelentek. A francia nemzeti hírügynökség (AFP) több tucat halálesetről számolt be.²⁵⁵

A hatóságoknak a jogszabályokat betartva valóban semmilyen jogalapjuk nem volt arra, hogy a nemzetközi kötelezettségen alapuló kiadatási kényszerből eltekintsenek, egy másik szocialista ország állampolgárának nemzeti kisebbséghez való tartozás miatti üldöztetése jogalként fel sem merülhetett. A Magyar Népköztársaság utolsó kormánya, az 1988 novemberében megalakuló Németh Miklós vezette kabinet a meglévő gazdasági

²⁵² A kivándorlási kérelmet a román hatóságoknál kellett benyújtani, ezzel egyidejűleg magyar hatóságnál pedig a bevándorlásra engedélyt kérni. Bár a magyar hatóságok a bevándorlási kérelmek elbírálásában akkor már sokkal megengedőbbek voltak, ezt az eljárást a döntő többség ekkor már nem akarta végigcsinálni.

²⁵³ A román állampolgárok a vízumkötelezettség megszüntetéséről szóló 1967. évi egyezmény alapján magáncélú utazás esetén a határátlépéstől számított 30 napig külön engedély nélkül tartózkodhattak Magyarországon. Ezen időtartamot az illetékes magyar hatóság további 60 nappal meghosszabbíthatta. Lásd az 1968. évi 7. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között, a hivatalos és magáncélú utazásokra vonatkozó be- és kiutazási, valamint átutazási vízumkötelezettség megszüntetéséről Budapesten 1967. november 1-jén aláírt egyezménye.

²⁵⁴ Azokat a legálisan Magyarországon tartózkodó román állampolgárokat azonban, akik a továbbutazás szándékával léptek be Magyarországra – bár nem rendelkeztek Ausztria vagy más nyugati ország felé érvényes kiutazási engedéllyel – a Határőrség Országos Parancsnokának egy 1985 júliusában kelt titkos utasítása szerint a ferihegyi reptéren vagy az érintett nyugati határszakaszon kiléptették az országból. Lásd erről SALLAI János (2019): A változások kezdete, az erdélyi magyarok kiengedése a nyugati határon 1985-től. Nemzetbiztonsági Szemle, 7. évf. 3. szám 75. o.

²⁵⁵ RÉVÉSZ Béla (2009): A magyar - román viszony problémátörténetéből az 1980-as években. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, (72) 496. o.

válsághelyzetben legalább a társadalmi konfliktusokat igyekezett kerülni. Magát demokratikusnak beállítva a „szocialista jogállam” megteremtésével is igyekezett legitimálni magát.²⁵⁶ A hazai sajtóban megjelenő híradások egyre nehezebben voltak vállalhatók úgy, hogy közben a közvélemény döntő többsége az eseményeket követve az „üldözött” erdélyi magyarokkal szimpatizált. A falurombolás ellen több nagylétszámú tüntetés is szerveződött a budapesti román nagykövetség elé, melyeket a hatóságok békésen tűrték. A menekültek ügye egyrészt diplomáciai konfliktust okozott Romániával, másrészt az egyre nagyobb számú érkező jogi helyzete rendezetlen volt, illetve ezzel összefüggésben ellátásuk, megélhetésük is megoldásra váró problémaként jelentkezett. Ilyen rendezetlen beáramlásra a II. világháborút követő időszak óta nem volt példa, ezért a menekültek egyre növekvő létszáma és az új jelenségre adott társadalmi reakciók következtében egy ponton túl a pártállami vezetés már nem tehetett úgy, mintha a probléma nem is létezne.²⁵⁷ A kérdés megítélésében az állampárt sem volt egységes. E tekintetben is megfigyelhető volt a reformszárnyhoz tartozó politikusoknak a központi szólamoktól egyre inkább elválló kommunikációja, melyet az állampárti rendszer végső romlásának egyébként jól feldolgozott története megmutat.

Az Országgyűlési Tudósítások 1989. évi márciusi száma²⁵⁸ az Amnesty International jelentésére hivatkozva részletesen és brutálisan lesújtó képet festve számol be az emberi jogok romániai helyzetéről: bebörtönzések, a mozgásszabadság korlátozása, kínvallatás, az elítéltekkel való kegyetlen bánásmód is szerepel a jelentésben. Évente mintegy húszezer ember emigrál legálisan az országból, nagyrészt „váltságdíjért” cserébe (az említett német nemzetiségen kívül kisebb számban Izrael is fizetett a kivándorló zsidók után).

1987 végén összesen néhány száz fő érkezett, majd a következő év elejétől már havi több száz főre nőtt a beáramlás üteme, így 1988 végén már mintegy nyolcezer fő tartózkodási jogcímmel nem rendelkező román állampolgár volt Magyarországon. Néhányan közülük Jugoszláviába mentek – Belgrádban ekkor már működött az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának irodája – és ott próbáltak menedéjközi kérelmet benyújtani.²⁵⁹

²⁵⁶ KLENNER Zoltán (2020) Menekültek Magyarországon a második világháborút követő és a menekültek helyzetére vonatkozó genfi konvenció ratifikálását megelőző időszakban. Belügyi Szemle, 68. évfolyam, 9. szám. 77. o.

²⁵⁷ KASZÁS Veronika (2013): Erdélyi menekültek Magyarországon 1988-89-ben. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi konvencióhoz való csatlakozásig. Doktori disszertáció. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományok Doktori Iskola. Budapest. 8. o.

²⁵⁸ Országgyűlési Tudósítások 1989. évi 4. szám (1989.03.08.) 2. oldal

²⁵⁹ HARASZTI Katalin Margit (2020): A menekültekkel és migránsokkal összefüggő igazgatás. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989-1994.) Dialog Campus Kiadó, Budapest. 90. o.

A tél beálltával csökkent, majd 1989 tavaszán ismét növekedett a beáramlás üteme, mely 1989 elején a hivatalos adatok szerint 13 ezer fő volt, de a be nem jelentkezett személyekkel együtt valószínűleg a 20 ezer főt is elérte. 1989-ben a menedékkérők száma már 17.448 főt tett ki, 83 fő kivételével román állampolgárok voltak.²⁶⁰ A Társadalomtudományi Intézet (TÁRKI) 1989 tavaszán egy teljeskörűként tervezett „Erdély” kutatást végzett, melynek eredményei a menekültek szocio-demográfiai jellemzőit térképezték fel, illetve az érkezésük módjára kérdeztek rá. A vizsgált csoport átlagéletkora 31 év volt. 78 %-uknak volt szakmája, 8 %-uknak felsőfokú, 53%-uknak középfokú végzettsége. Az érkezettek több mint fele a Magyarországgal határos megyékből jött át.²⁶¹

9.1 Társadalmi és civil összefogás a menekültügyi intézményrendszer létrehozása előtt

A menekültekről való gondoskodásban az állam az első időszakban egyáltalán nem vállalt szerepet. Az érkezőket az itt élő barátok, rokonok, ismerősök támogatták, majd a félig állami „demokratikus tömegszervezet”, a Magyar Vöröskereszt nyújtott hathatós segítséget elsősorban adományok gyűjtésében. A túlnyomórészt magyar nemzetiségű menekültek segítségét nagyban megkönnyítette a társadalmi szolidaritás és nagyfokú adakozókedv.²⁶² A magánszemélyek és intézmények ritkábban pénzügyi segítséget ajánlottak fel, de többnyire inkább valamilyen természetbeni támogatással, lakhatási lehetőséggel, esetleg munkalehetőség biztosításával segítettek. Az érkezők egy része azonban így is csalódott volt egy idő után, keveselte a neki juttatott segítséget. Az anyaországról egy idealizált képpel rendelkezett, a meglévő súlyos gazdasági nehézségeket, a segítségnyújtás anyagi korlátait nem látta át. A romániai viszonyokhoz képest szokatlan árubőség azt a képzetet keltette, hogy egy „gazdag” országba érkezett, így támogatás tekintetében az elvárások is sokszor ehhez igazodtak. Meg kell azonban jegyezni, hogy a menekültek befogadásának ellenzői is

²⁶⁰ Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma. KSH Népszámlálás, népmozgalom statisztikája

²⁶¹ SIK Endre (1990): Erdélyi menekültek Magyarországon. In: ANDORKA Rudolf - KOLOSI Tamás - VUKOVICH György (szerk.): Társadalmi riport 1990, TÁRKI, Budapest. 526. oldal

²⁶² Az említett TÁRKI felmérések ugyanakkor azt is kimutatták, hogy a hazai lakosság döntő többségének semmilyen személyes kapcsolata nem volt az erdélyi menekültekkel, mégis egyetértett azzal, hogy a menekülteket támogatni kell, mely egyfajta rendszer elleni kiállásként is felfogható. A felmérés szerint lakosság mintegy 13 %-a adományozott ismeretlenül a menekülteknek karitatív szervezeteken keresztül, 9 % pedig konkrét személyeknek saját maga, vagy ismerősein keresztül. Idézi: KASZÁS Veronika (2016): Erdélyi menekültek Magyarországon és a magyar közvélemény. Archivnet.hu 16. évfolyam (2016) 4. szám

megjelentek egy kisebb, de a későbbiekben egyre növekvő számú csoportként, akik azzal érveltek, hogy Magyarországon sem a lakhatási helyzet, sem pedig az egyébként is növekvő munkanélküliség nem teszi lehetővé a befogadást. Miután a lakhatási helyzet az állami lakásépítési programok megszűnésével valóban egyre kritikusabbá vált, a kezdetektől fontos szempont volt, hogy a külföldieket arányosan telepítsék szét az országban, melyben leginkább az MSZMP megyei végrehajtó bizottságai titkárainak volt meghatározó szerepe. E tekintetben azonban csak mérsékelt eredményeket értek el, az érkezők többsége a Fővárosba jött vagy a határ melletti megyékben maradt.

Az első években érkező erdélyi menekültek egyéni élethelyzetének és problémáinak megismerése céljából állami megrendelésre a TÁRKI végzett egy (fentebb már említett) kiterjedt vizsgálatot, melynek adatfelvételi része 1988 végén - 1989 elején történt meg, és amelyre később „Erdély-vizsgálat” néven hivatkoztak. Ennek része volt egy reprezentatív kérdőíves felmérés a magyar nemzetiségű erdélyi menekültek körében azzal a céllal, hogy feltárják a menekülés előzményeit, okait, körülményeit, és az érintettek kapcsolati hálóját. Készült egy reprezentatív adatfelvétel a magyar lakosság körében, hogy egyrészt a menekültekről, másrészt a kormányzat menekültekkel kapcsolatos tevékenységéről megismerjék a véleményt. A harmadik részkutatás a menekültekkel foglalkozó intézmények (nem-állami szereplők, egyházak, egyesületek, a menekültek önszorgató sokszor nem is formalizált szervezetei, stb.) körében készült, hogy jobban megismerjék tevékenységüket, véleményüket, a köztük és az állami szervek közötti együttműködést.²⁶³ A szociális „intézményrendszerre” vonatkozó főbb megállapítások szerint azt teljesen váratlanul érték az új kihívások, az állami szervek nem osztottak meg velük információt, nem volt korábban ezirányú tapasztalatuk, a terület teljesen szabályozatlan volt. Az adott helyzetben még leginkább az egyházi karitatív szervezetek álltak a helyzet magaslatán. A következő időszakban azonban a nagypolitika nyilvánossá és legitimé tette a menekültkérdés létét, és elindította az állami szervezetek menekültügyi tevékenységét.

A támogatások szükségességén kívül a kezdeti időszakban a családgyegetések kérdése is feszültséget okozott, hiszen sokan közvetlen családtagjaikat hátrahagyva érkeztek, bízva abban, hogy ez majd gyorsan megoldható lesz. Ebben azonban nem kaptak hathatós állami segítséget, és a Magyar Vöröskereszt erőfeszítései – mely leginkább a Román Vöröskereszt

²⁶³ SIK Endre (1989): Az erdélyi menekültekkel foglalkozó szociális intézményrendszerrel. Mozgó Világ 1989. évi 12. sz. 32. o.

felé tudott aktivitást kifejtteni – sem vezettek eredményre. Ez sokszor kimerítette, frusztráltta az érintetteket. A Vöröskereszt XIX. század végi megalakulása óta folyamatosan működik a pártatlanság, semlegesség, függetlenség, emberiség, egyetemesség és önkéntesség elvei alapján. Magyarországi szervezete, a Magyar Vöröskereszt hivatalosan 1882-ben alakult meg,²⁶⁴ tevékenysége az első világháború utáni nélkülözés idején vált igen kiterjedté. A szocializmus időszakában – szoros ellenőrzés alatt, az állami intézményrendszert kiegészítve, attól feladatokat átvállalva – is folyamatosan működött, így szinte magától értetődő volt, hogy az adott helyzetben a kormányzat elsősorban az ő munkájukra számít. A később létrehozott Állami Tárcaközi Bizottságban történő részvételre is elsőként a Magyar Vöröskereszt Országos Végrehajtó Bizottságát kérték fel.

A Magyar Vöröskereszt mellett a menekültellátás területén az 1980-as évek végén megjelenő, és nemzetközi háttérrel is rendelkező civil szervezet a Magyar Máltai Szeretetszolgálat volt. A XI. században a Máltai Lovagrend örököseként magát a nyugati világ első karitatív szervezeteként meghatározó Máltai Szeretetszolgálat 1989 februárjában alakult meg,²⁶⁵ és – szemben a Magyar Vöröskereszt sokrétű tevékenységével – azóta is tisztán karitatív munkával, adományok gyűjtésével és szétosztásával, segélyezéssel, a rászorulóknak részére átadott közvetlen természetbeni támogatások nyújtásával foglalkozik. Célcsoportjukat nem elsősorban a menekültek alkották, de a menekültellátásba a kezdetektől fogva aktívan bekapcsolódtak. A németországi egyesület testvérszervezeteként, a katolikus egyház aktív szerepvállalásával 31 alapító tag részvételével formálisan Budapesten alakult meg, Csilla von Boeselager, magyar származású német üzletasszony és Kozmai Imre katolikus pap vezetésével.²⁶⁶ A szervezet német orientációjának megfelelően vezető szerepet töltött be '89 nyarán a keletnémet menekültek ideiglenes ellátásában, és az NDK állampolgárainak a Német Szövetségi Köztársaságba történő távozása előtt átmeneti elhelyezésének megoldásában.²⁶⁷

²⁶⁴ Lásd Magyar Vöröskereszt/Történetünk <https://voroskereszt.hu/rolunk/tortenetunk/> (Letöltés ideje: 2023.04.20.)

²⁶⁵ Lásd Magyar Máltai Szeretetszolgálat/Történetünk <https://nemzetkozi.maltai.hu/rolunk/merfoldkovek/> (Letöltés ideje: 2023.04.20.)

²⁶⁶ CSOBOLYÓ Eszter (2023): A nem kormányzati szervezetek és a menekültek kapcsolata Magyarországon. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest. 67. o.

²⁶⁷ A keletnémet állampolgárok néhány hetes-hónapos Magyarországon történő tartózkodása, hangsúlyozottan ideiglenes ellátása, majd Ausztria felé történő távozása a közbeszédben menekültkérdésként jelent meg, ugyanakkor klasszikus menekültügyi feladatnak volt tekinthető. A magyar álláspont egyértelmű volt: az NDK állampolgárok beutazásával és kiutazásával kapcsolatos probléma nem menekültkérdés, az a Német Demokratikus Köztársaság és a Német Szövetségi Köztársaság belső ügye. A hazai menekültügyi rendszer fejlődésére és a menekültpolitikára ezen rövid intermezzo lényegében semmilyen hatással nem volt, így annak részletes és egyébként alaposan feltárt történetére jelen dolgozatban nem térek.

Első táborát a zugligeti plébánia kertjében nyitotta meg, majd a Csillebérci úttörőtáborban is sokak elhelyezését biztosították, ahol az ellátást a Magyar Vöröskereszt fizette, míg a tábor berendezését segélyszállítmányokkal segítette a Máltai Szeretetszolgálat. Az adományok elsősorban Németországból érkeztek a katolikus egyházon keresztül magánszemélyektől, melynek szétosztása kötötte le a legnagyobb kapacitásokat. A keletnémet hírszerzés később közreadott dokumentumai szerint a kezdetben nagyrészt vakációzás céljából Magyarországon tartózkodó 60 ezer keletnémet állampolgár közül mintegy 12.500 fő került kapcsolatba a szervezett menekültellátás valamely formájával.²⁶⁸ Az NDK állampolgárok „nem tervezett” magyarországi ideiglenes tartózkodása 1989. augusztus 19-től ért véget, mikor is a Páneurópai Piknik néven Fertőrákos mellett, közvetlenül az osztrák határnál szervezett rendezvényen a keletnémetek első nagyobb csoportjai az ott szolgálatot teljesítő határőrök erőtlen tiltakozása mellett (a tömeg egyszerűen elsodorta a határőröket, akik fegyvert nem használhattak) Ausztriába távozott.²⁶⁹

A társadalom ezen összefogásának elsősorban a kezdeti időszakban, az állami intézményrendszer megteremtése előtt volt kiemelt jelentősége. A kormányzat a menekültekről való gondoskodás terheit fokozatosan vette át a „civil” és karitativ szervezetektől, igyekezve azt egyrészt megfelelő jogi keretek közé szorítani, másrészt – az erdélyi menekültek esetén – hangsúlyozta azt, hogy a magyarság lakóhelyelhagyását nem kívánja ösztönözni.

9.2 A menekültekkel foglalkozó állami intézményrendszer kialakítása

A modernkori menekültügyi igazgatás létrejöttéhez vezető első lépésnek tekinthető, hogy a Minisztertanács 1988. február 25-én kelt 3046/1988. MT határozatával létrehozta a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó Állami Tárcaközi Bizottságot, amelynek vezetésével a belügyminiszter-helyettest bízta meg.²⁷⁰ A Bizottság tagjait a Pénzügyminisztérium, az Igazságügyminisztérium, a Szociális és Egészségügyi

²⁶⁸ Idézi JOBST Ágnes (2019): Jelentések a befogadó táborokról. A keletnémet menekültellátás megszervezése 1989 nyarán. Betekintő 13. évf. 3. sz. 67-89. o.

²⁶⁹ SALLAI János (2012): Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története. Kiadta a Hanns Seidel Alapítvány. 93. oldal

²⁷⁰ Előterjesztés a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára. Belügyminisztérium. Budapest, 1989. április 26.

Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, a Hazafias Népfront, valamint a Magyar Vöröskereszt delegálta.

A Bizottság működésével, a menekültügygel kapcsolatos hivatali teendőket 1989 márciusáig a Belügyminisztérium Tanácsai Szervezési Főosztályának állományába tartozó három főszabvány végezte, majd a részleg öt főre egészült ki. A munkát a belügyminiszter-helyettes közvetlen irányításával látták el.

A menekültek számának növekedése ('89 áprilisára mintegy 14 ezer fő), az 1951. évi genfi egyezményhez való csatlakozás, valamint a menekülteket befogadó állomások felállítása és működtetése olyan feladatbővüléssel járt, ami szükségessé tette a menekültek ügyeivel foglalkozó külön hivatali részleg felállítását, további létszámbővítést, amely végül BM Menekültügyi Hivatal néven kezdte meg működését (főosztályi jogállással, elsősorban koordinációs szervként). Az újonnan létrejött főosztály alapvető feladata volt összehangolni a menekültek ellátását, ügyeik intézését, beilleszkedésük segítségét. Itt menekültek alatt kizárólag a Romániából érkezőket értjük, melynek nincs még köze az 1951. évi menekültügyi egyezmény fogalomhasználatához. Azon személyek tartózkodtak ide, akik az országba nem turista céllal érkeztek, Magyarországon tartózkodni, letelepedni, illetve innen továbbutazni szándékozó külföldi állampolgárok voltak. A Menekültügyi Hivatal feladata volt, hogy:

- ellássa a Tárcaközi Bizottság titkársági teendőit (az ülések érdemi és technikai előkészítése, emlékeztetők készítése, állásfoglalások végrehajtásának szervezése);
- előkészítse a menekülteket érintő jogszabályokat, állásfoglalásokat, intézkedéseket, szakmai anyagokat; valamint a
- Letelepedési Alap felhasználásával kapcsolatos döntéseket (javaslatot tesz az igények elbírálására, beszámolót készít az Alap felhasználásáról);
- együttműködjön a menekültek ügyeinek intézésében érdekelt többi központi szervvel;
- figyelemmel kísérje a helyi tanácsoknak a menekültek ügyeinek intézésével, beilleszkedésük elősegítésével kapcsolatos tevékenységét;
- ellássa a befogadó állomások szakmai irányítását és ellenőrzését;
- másodfokon elbírálja a menekültstátusz megadására és a magyarországi tartózkodás humanitárius okból történő engedélyezésére irányuló elutasító döntések elleni fellebbezéseket;
- a menekültek ügyében együttműködjön az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának Magyarországon létesítendő irodájával;

- kapcsoltot tartson fenn a menekültüggyel foglalkozó társadalmi és egyéb szervezetekkel, különösen a Magyar Vöröskeresztrel, a Hazafias Népfronttal,²⁷¹ az egyházakkal és a menekültek önszorgató egyesületeivel;
- foglalkozzon a menekültek részéről közvetlenül érkező beadványokkal, kérelmekkel, panaszokkal, bejelentésekkel.

Ezen rendkívül szerteágazó tevékenységeket egy kezdetben mindössze 8 főből álló főosztálynak kellett ellátnia (1 fő főosztályvezető, 1 fő főosztályvezető-helyettes, 4 érdemi ügyintéző, 2 fő ügyviteli alkalmazott).²⁷²

A gyakorlati feladatok végrehajtása a megyei tanácsok végrehajtó bizottsága titkárainak feladata volt. Így amennyire tudtak, ők gondoskodtak a helyben történő foglalkoztatási lehetőségek felméréséről, munkalehetőségek találasáról, illetve a beilleszkedés elősegítésének széles körébe tartozó mindennemű feladatról (segélyezés, a lakhatás megoldása érdekében kérelmek felterjesztése a Letelepedési Alaphoz, stb.)²⁷³

1988 júniusában Gál Zoltán belügyminiszter-helyettes, a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó Tárcaközi Bizottság vezetője hosszabb interjút adott a Magyar Hírlapnak, melyben bemutatta az aktuális feladatokat és eredményeket a menekültügy területén.²⁷⁴ A kormány álláspontja az volt, hogy a határon túli magyarok iránt érzett felelősség és a nemzetközi normák miatt befogadjuk a menekülteket, de nem bátorítjuk az áttelepülést. Az állami eszközöket és a civil szerepvállalást jobban össze kellett hangolni. 1988. június elejéig 4977 fő részére állítottak ki ideiglenes tartózkodási engedélyt, és úgy kalkuláltak, hogy az év végéig 12 ezer főre növekszik ez a szám. Ekkor még reális lehetőségként számolni kellett azzal is, hogy a romániai helyzet jelentősen rosszabbodik, a „településrendezési tervek” megvalósítása a pénzühiány ellenére mégiscsak felpörög, és tömeges beáramlásra kerül sor. Bár a munkanélküliség ebben az időszakban már megjelent a gazdaságban, ez akkor még inkább csak az országnak a szocialista időszakban túliparosított és gyenge infrastruktúrával rendelkező térségeit érintette. Az általános nézet az volt, hogy a

²⁷¹ A hivatalosan 1990-ben megszűnt, ám tevékenységeiben már korábban kiüresedett szervezet a szocialista rendszer sajátos politikai-társadalmi tömegszervezete volt. Formális szervezetrendszer nélkül, működése inkább egy mozgalomként írható le. A mozgalmat az Országos Tanács irányította, a gazdasági és társadalmi működés területén folytatott szerteágazó tevékenységeibe bárki bekapcsolódhatott. A rendszerváltozás idején a vezetés kísérletet tett a mozgalom átmérésére a demokratikus rendszerbe (az első országgyűlési választásokon országos listát is állítottak), de ez a próbálkozás nem volt sikeres. Tevékenységeinek jó részét az akkor megalakuló (valódi) civil szervezetek vették át.

²⁷² Előterjesztés a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára. Belügyminisztérium. Budapest, 1989. április 26.

²⁷³ TÓTH Judit (1994): Menekélyjog – kérdőjelekkel. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 75. o.

²⁷⁴ Magyar Hírlap 1988. június 17. 6. oldal: Gál Zoltán belügyminiszter-helyettes interjúja a Magyar Hírlapnak: Növekszik a menekültek száma. Összehangolják az állami eszközöket a társadalmi segítőkészséggel.

magyarul beszélő, szakképzett munkavállalók elhelyezkedési esélyei továbbra is jók. A kevés számú (akkor kb. 500 fő) romániai román nemzetiségű személy egyértelműen tranzitországgént tekintett Magyarországra.²⁷⁵

Fontos megjegyezni azt is, hogy – bár jelen dolgozatnak nem tárgya, így arra részleteiben nem térek ki – az erdélyi magyarok (menekülők, áttelepülők) helyzetét – az első nagyjából fél éves időszakot leszámítva nem elsősorban a menekültügyi igazgatáson keresztül igyekezett rendezni a kormányzat, hanem (1989 végétől) idegenrendészeti úton, a szabályozott bevándorlás elősegítésével. A legális (ki- és befelé történő) nemzetközi vándorlásra – ahogy azt korábban kifejtettem – a megelőző évtizedekben csak rendkívül szűk körben volt lehetőség, beleértve a határon túli területekről történő betelepülést is. Kifejezetten az erdélyi magyarokra gondolva szabályozták újra a kérdést, és lépett hatályba 1989. október 19-én az 1989. évi XXIX. törvény a ki- és bevándorlásról, mely a bevándorlást rendkívüli módon megkönnyítette. A migráció elméleti megközelítései alapján iránya szerint tipizálható ugyan kifelé vagy befelé irányuló mozgásként,²⁷⁶ ennek egy jogszabályba foglalása felettébb szokatlan. A jogszabály ezzel 1993-ig (a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény hatálybalépéséig) kivette a bevándorlás kérdését az idegenrendészeti szabályozásból. Az 1989. évi XXIX. törvény 6. § (1) szerint „A bevándorlás iránti kérelmet formanyomtatványon, személyesen, a külföldi állandó vagy szokásos tartózkodási helye szerint illetékes magyar külképviseletnél kell benyújtani. Ha a külföldi érvényes tartózkodási engedéllyel Magyarországon tartózkodik, kérelmét a jövőbeni állandó lakóhelye szerint illetékes rendőr-főkapitányságon is benyújthatja. A bevándorlással kapcsolatos eljárásért a külön törvényben meghatározott illetéket kell fizetni. (2) A kérelmet kilencven napon belül kell elbírálni.”

²⁷⁵ Az említett román nemzetiségűeken kívül azonban jelentősebb számú erdélyi magyar is továbbutazott végül nyugatra, részben előre tervezett módon, részben néhány hónapos vagy éves magyarországi tartózkodás után, ahogy lehetősége adódott rá. A legtöbb romániai magyart Svédország fogadta be, mely egyrészt széleskörű jóléti juttatásokat biztosított többségüknek, másrészt beilleszkedésüket segítették az '56-os magyarok is. A '80-as években még erős egyesületi-egyházi-kulturális-civil közösséget felmutató kb. tízezres svédországi magyarság nagy együttérzést mutatva lépett fel, anyagilag segítette, befogadta és gyorsan magába olvasztotta a később érkező erdélyieket is.

²⁷⁶ Lásd például HAUTZINGER Zoltán, HEGEDÜS Judit, KLENNER Zoltán (2014): Migráció elmélete. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest. 9. o.

9.3 A Letelepdedési Alap létrehozása és működése

A magyarországi letelepedés és beilleszkedés legfontosabb anyagi eszköze az 1988 márciusában létrehozott Letelepdedési Alap volt. A menekültek megsegítésére létrehozandó pénzügyi alap ötlete először – az akkor még nem politikai pártként, hanem társadalmi szervezatként nyilvántartott – a nemzeti kérdések iránt fogékonyabb Magyar Demokrata Fórum összejövetelén fogalmazódott meg, melyet aztán az MSZMP is hamar átvett, és az Országgyűlés nagy többséggel elfogadta azt. Az Alapot először 300 millió forinttal töltötték fel, majd az összeget folyamatosan növelték, illetve oda magán- vagy jogi személyek is fizethettek be. Ahogy azt a névhasználat is mutatja, menekültről a hivatalos szóhasználatban még nem volt szó (a köznyelvben és a sajtóban annál inkább), kizárólag az országban hosszabb ideig tartózkodó és segítségre szoruló külföldiekről, akiknek pénzügyi támogatásra volt szüksége elsősorban a lakhatásuk megoldásában.

A Letelepdedési Alap szabályozását a 49/1988. (VI. 28.) Minisztertanácsi rendelet tartalmazta, valamint az annak végrehajtásáról szóló 20/1988. BM utasítás. Az Alapot a Belügyminisztérium kezelte. Az Alap terhére azok a külföldiek részesülhettek támogatásban, akik 1988. január 1-jét követően – kivételesen indokolt esetben 1987-ben – kaptak magyarországi tartózkodásra vagy letelepedésre jogosító engedélyt. Az Alap pénzeszközei felhasználhatók voltak:

- befogadó állomások, átmeneti szálláshelyek létesítésére, fenntartására;
- gyermekek bölcsődei, óvodai és iskolai elhelyezési költségeinek az átvállalására;
- a közegészségügyi és járványügyi, a gyógyító és más egészségügyi, valamint a társadalombiztosítási ellátásokra, illetve juttatásokra fordított kiadások teljes vagy részbeni megtérítésére;
- rászorultság esetén rendszeres és rendkívüli szociális segélyezésre, nevelési és gyámügyi segélyre;
- egyszeri letelepedési segély nyújtására a gyermekes családoknak (ennek összege az érintettek helyzetétől függően, eltartott gyermekenként legfeljebb a rendszeres szociális segély mindenkor egyhavi összegének a hatszorosa lehetett);
- a lakásszerzéshez nyújtott helyi önkormányzati támogatás megtérítésére;
- egyéb, az ügyintézés, az ellátással és a letelepedéssel kapcsolatos kiadásokra.²⁷⁷

²⁷⁷ 49/1988. (VI. 28.) Minisztertanácsi rendelet 4. § (1) - (3)

Az első évben az Alap pénzeszközei leginkább egyszeri segélyekre és átmeneti szálláshelyek finanszírozására mentek el (az első két hónapban kb. 8 millió forint), de a későbbiekben ezt inkább – az állandó tartózkodási jogcímmel rendelkezők számára – egy egyszeri nagyobb összegű támogatásra kívánták fordítani, mely után az érintettek már nem szorulnak folyamatos segítségre. Az Alap felhasználásáról a Tárcaközi Bizottság a továbbiakban is rendszeresen beszámolt: 1988 júliusáig a rendelkezésre álló források kiegészültek 720 ezer forint lakossági és egyéb jogi személyek befizetésével, és 13.360 ezer forintot hívtak le a tanácsok a letelepülni szándékozó külföldi állampolgároknak kifizetett támogatásaik finanszírozására. Ebből fedezték a letelepülők egészségügyi és szociális ellátását, gyermekeik óvodai, iskolai elhelyezését, illetve átmeneti szállások létrehozását, fenntartását.²⁷⁸ Az Alapból 1988-ban ténylegesen csak 74 millió forint kifizetése történt meg, ezt a következő évben újra feltöltötték 300 millió forintra, melyhez még az egyéni befizetések is hozzáadódtak. 1989. április 30-ig összesen 60 millió forintot költöttek el az Alapból, legtöbbet az otthonteremtési támogatásokra. Ezen túl a Magyar Vöröskereszt is kapott másfél millió forint visszatérítést, valamint az Országos Fordító és Fordítást hitelesítő is jogosult volt fél millió forint összegű visszatérítésre a menekültek okmányainak térítésmentes lefordításáért.

Miután az érkezők többsége hazánkat végleges otthonának tekintette, és hosszú távon be kívánt itt illeszkedni,²⁷⁹ a sokféle jogszabályban felsorolt cél közül az otthonteremtés (saját tulajdonú ingatlan megvásárlása) vált a legfontosabb céllá, melyre az Alap költségvetésének túlnyomó többsége elment. Az Alap a következő években jellemzően 50 ezer és 300 ezer forint közötti összegeket nyújtott részben kamatmentes kölcsön, részben vissza nem térítendő támogatások formájában. Ezek az összegek akkor a vidéki Magyarországon elégségesek voltak egy olcsóbb ingatlan megvásárlására, de legalább is a vételár jelentős részét fedezték, így több ezer család magyarországi életkezdését könnyítették meg. A Letelepdedési Alappal a külföldiek nem álltak közvetlen kapcsolatban, hanem a helyi tanácsok gyűjtötték össze negyedévenként a különféle szervezetek visszatérítendő költségeit (a tanácsokon kívül az Alapból a Magyar Vöröskereszt és az egyházak is visszatérítést kaphattak).

²⁷⁸ Délmagyarország 1988. augusztus 26. 26. oldal

²⁷⁹ Becslések szerint az érkezők mintegy 10 %-a a határok megnyitása után később nyugat felé távozott, illetve néhány százaléka visszatért Romániába a Ceaucescu rezsim bukása után, elsősorban a román nemzetiségűek és a vegyes házasságban élők.

A '90-es évek elején az Alap működésével kapcsolatos problémák is egyre inkább nyilvánvalóvá váltak: bár még akkor is túlnyomó részben az erdélyi magyarok kapták a támogatásokat (a jugoszláviai háborús események miatt akkor már szórványosan érkező menekülők ellátása más forrásból történt), egyéb státusszal rendelkezők is igénybe akarták azt venni, illetve sokan visszaéltek, nem cél szerint használták fel az összeget (például lakhatási költségek igénylésére fiktív befogadó nyilatkozatokat állítottak ki).²⁸⁰

A kamatmentes kölcsön formájában adott összegek visszafizetése már a kezdetektől nehezen ment, rossz volt a fizetési figyelem, illetve később sokan egyáltalán nem fizették azt vissza. A nyilvántartások kezelését az Alap megszűnése után a BM Menekültügyi Hivatal vette át, majd annak jogutódjához, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz került. A kölcsönök visszafizettetéséről, illetőleg a törlesztésnek a jegyző írásbeli felszólítása ellenére történő elmulasztása esetén a lejárt követelés bírósági úton történő érvényesítéséről a települések jegyzőinek kellett volna gondoskodnia,²⁸¹ mely azonban az esetek döntő többségében nem történt meg.

Az Állami Számvevőszék 1990 júniusában jelentést tett az Alap működése pénzügyi és gazdasági vonatkozásainak első két évéről,²⁸² melyben megállapította, hogy az az állandóan változó körülmények között elvárható módon nyújtott támogatást az addig érkezett kb. 26 ezer fő külföldi állampolgár részére (háromnegyedük magyar nemzetiségű), érdemben elősegítve számukra az önálló egzisztencia megteremtését. A felhasználás ideje alatt az igények folyamatosan változtak, számos részletkérdés nem volt szabályozott, és a helyi szervek saját elgondolásuk szerint, egymástól különböző módon oldották meg a feladatokat. Bár lehetőség volt magánszemélyeknek és jogi személyeknek is hozzájárulásra, ez mindvégig jelentéktelen maradt az Alap bevételi között, a magánadományokat a társadalmi szervezetek „szívták el.” Amint az az alábbi táblázatban is látható, a költségek folyamatosan növekedtek, és 1989 nyarára már túlnyomó többségében olyan kiadásokat finanszírozott az állam, melyek az érkezők végleges letelepedését szolgálták. Az állami költségvetést az Alap felhasználásán túl hasonló nagyságrendben terheltek közvetlenül vagy közvetett módon a menekülteknek

²⁸⁰ Határőr 1991/39 szám. 1991.09.30. 5. oldal

²⁸¹ A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról rendelkező, többször módosított 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet 33. § (1) bekezdése értelmében a rendelet hatálybalépése előtt megtérítési kötelezettséggel nyújtott támogatásokra fennálló visszafizetési igényt a támogatási szerződésben foglaltaktól függően az érintett pénzintézet, illetőleg a jegyző érvényesíti.

²⁸² Az Állami Számvevőszék jelentése a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről. 7-21/1990.

nyújtott támogatások (gyógyellátás, a lakásépítési támogatás mellett biztosított szociálpolitikai kedvezmények, stb.), így mindent egybevetve a külföldiek támogatása, beilleszkedésük elősegítése a teljes állami kiadások szintjén 1990 elejére elérte az 1 milliárd forintot. Az Alap feltöltését '89 végén már az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságtól érkező kb. 4,9 millió USD (kb. 311 millió forint) összegű támogatásból tervezték finanszírozni, mely végül csak később és több részletbe érkezett be a költségvetésbe, ezért azt a kormány kénytelen volt előfinanszírozni.²⁸³

A Letelepelési Alap finanszírozása és felhasználása²⁸⁴

- kiadások és bevételek ezer forintban -

	1988. év	1989. év		1988. év	1989. év	Kiadások növekedése 1989-ben 1988-hoz képest
Bevétel összesen	300 840	311 043	Kiadás összesen	57 879	519 083	897%
Állami költségvetési támogatás	300 000	300 000	Bef. állomások és átmeneti szálláshelyek létesítése és fenntartása	6 343	118 282	1865%
Magán- személyek és jogi személyek önkéntes befizetései	789	201	Gyermekek bölcsődei, óvodai, iskolai elhelyezése	195	1 627	834%
Banki kamatok	51	149	Egészségügyi és tb. ellátások	6 382	12 268	192%
Előző évi maradvány hasznosítása (államkötvény hozama)	-	10 693	szociális segélyezés	15 622	43 044	276%
			egyszeri letelepelési támogatás	10 006	64 513	645%
			lakásszerzéshez nyújtott támogatás	2 527	211 114	8354%
			Egyéb kiadások	16 804	68 235	406%

²⁸³ A Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága között 1989. október 29-én létrejött megállapodás szerint a Főbiztosság összesen 4.937.755 USD összegű támogatást állapított meg a magyar menekültügyi program meghatározott követelményeinek kielégítésére. Lásd 1989/6. Nemzetközi Szerződés a belügyminisztertől

²⁸⁴ Saját szerkesztés. Az Állami Számvevőszék Letelepelési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről készült jelentés alapján

A szabályokat többször módosítva, az Alap nevét megváltoztatva a menekülteknek nyújtott támogatás még hosszú ideig működött Magyarországon. A tanácsi vb. titkárok feladatát – 1990-ben, a tanácsi rendszer helyi önkormányzatokká történő átalakulását követően – a jegyzők vették át. A Letelepedési Alap (ezen a néven) 1993. április 1-én szűnt meg, és helyébe hasonló céllal létrehozták a Menekültek Támogató Alapot.²⁸⁵ Ennek rendeltetése:

- a) a Magyar Köztársaság területén tartózkodó menekültek ellátása, társadalmi beilleszkedésük támogatása, hazatérésük, továbbutazásuk elősegítése;
- b) a menekültek ellátó rendszer fejlesztése, fenntartása és működtetése.

Az Alappal továbbra is a belügyminiszter rendelkezett, kezelője pedig az újonnan alakult Menekültügyi és Migrációs Hivatal. Cél szerinti felhasználhatóságát a Letelepedési Alap működésének tapasztalatai alapján kibővítették. Fel lehetett használni például olyan tevékenységekre is, melyek a nem magyar nemzetiségű személyek integrációját szolgálták: a magyar nyelvoktatással kapcsolatban felmerült költségek megtérítése, képzés, továbbképzés, egészségügyi ellátással kapcsolatos kiadások megtérítése. Személyi hatálya ugyanakkor leszűkült kizárólag a menekültügyi igazgatás érdekkörébe tartozó külföldiekre: az elismert menekültek, a menedékjogot kérők, az ideiglenes védelmet élvezők, valamint akik 1988. január 1. és 1990. június 30. között menekülési szándékkal érkeztek az országba, és a Magyar Köztársaság humanitárius okból befogadta őket.

A Menekültek Támogató Alap feladatait az 1998. március 1-én hatályba lépő, a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény vette át, melynek egyik végrehajtási rendelete (25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról) a célcsoport részére nyújtandó ellátásokat és támogatásokat már jóval szofisztikáltabb módon tartalmazta, pontosan elkülönítve a támogatási célokat. A személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások, pénzbeli ellátások, pénzbeli támogatások és adományok szerint csoportosított támogatási és ellátási formák között jelent meg az otthonteremtési támogatás (mint pénzbeli támogatás). Ez az egyszeri támogatási forma a menekült (később az oltalmazott is) részére volt nyújtható, menekültként történő elismerését követő öt éven belül legfeljebb egy alkalommal, kamatmentes kölcsön formájában, maximum 1,5 millió forint összegben. A célcsoport részére juttatható ezen segítség egészen a 2010-es évek közepéig elérhető volt, bár a kétezres évek elejétől ténylegesen összesen néhány tucat család tudott részesülni belőle.

²⁸⁵ 1993. évi XXVI. törvény a Menekültek Támogató Alapról

9.4 Csatlakozás az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez

Ahogy azt fentebb kifejtettem, a „menekültügy” megteremtése hazánkban teljes egészében az erdélyi magyarok érkezéséhez kapcsolódik, az intézményrendszer megteremtése, a jogszabályok kialakítása, az ellátások és támogatások biztosítása kizárólag az ő helyzetük rendezését célozta. A menekültügyi egyezményhez történő csatlakozás ötlete először 1988 elején vetődött föl. A magyar kormányzat először abból a célból keresett kapcsolatot az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, hogy az egyezmény aláírása nélkül milyen támogatást kaphatna az ország. 1988 őszén több szakértői tárgyalásra és konzultációra került sor, majd a Főbiztosság tényfeltáró küldöttségének 1989 februárjában történő látogatása után megszületett a végső politikai döntés az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozásról, és a Főbiztosság budapesti irodájának megnyitásáról.

Összességében elmondható, hogy már a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban általános szakmai véleménnyé vált, hogy Magyarországon a nemzetközi normáknak is megfelelő menekültügyet kell létrehozni. Az anyagi motiváció – tehát a magyarországi menekültügyi feladatok finanszírozásának igénye a nemzetközi közösség, vagyis az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, illetve kétoldalú megállapodások keretében Ausztria és Németország részéről – mindvégig elsődleges volt. Magyarország a ’80-as évek második felében súlyos adósságspirálba került, a Kádár-rendszer túlfogyasztása, az árfolyamveszteségek, a cserearányok romlása, és még számos tényező miatt az ország közel állt az államcsődhöz. Az államadósság mértéke 1989-re a 20 milliárd USD-t is meghaladta.²⁸⁶ Érthető tehát, hogy csak a politikailag legszükségesebb mértékben kívánta a menekültügyi feladatokat a központi költségvetés támogatni.

Amint fentebb említettük, a Magyar Népköztársaság 1949. évi Alkotmányában is megvolt a menedékjogra vonatkozó kitétel, de ezt semmilyen módon nem alkalmazták az érkezőkre. Annak szövegezése az üldözési okok tekintetében sem volt összhangban az 1951. évi genfi egyezménnyel („azok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek” vs. faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződés miatti üldöztetés). A menekültek helyzete rendezésének esélye Romániával

²⁸⁶ A bruttó adósság mértéke 1987-ben 19.584 m USD, 1988-ban 19.602 m USD, 1989-ben 20.390 m USD volt. In: Szabó Gergely (2016): A magyar államadósság keletkezése (1973-1989). Forrás: MNB [1993]: Külső eladósodás és adósságkezelés Magyarországon.

kétoldalú keretek között teljesen sikertelennek bizonyult,²⁸⁷ és nemzetközi szinten sem számíthatott Magyarország arra, hogy segítséget kap: bár a szocialista országok nagy részének is szembe kellett néznie saját határaikon belül nemzeti-kisebbségi-etnikai problémákkal,²⁸⁸ ennek a nemzetközi kapcsolatokba való emelése nacionalista elhajlásnak- és teljes mértékben tabunak számított. Fogalmilag kizárt volt, hogy egy szocialista ország polgára egy másik szocialista országba bármiféle diszkrimináció vagy elnyomás miatt kényszerül áttelepülni.²⁸⁹ A „nyugati” országok – akik közül Nyugat-Németország rendhagyó módon oldotta meg saját nemzeti közösségének problémáját – nem akartak beavatkozni a kérdésbe.²⁹⁰ Ezután merült fel annak a lehetősége, hogy a romániai magyarok lakóhelyelhagyásának kényszerét emberi jogi kérdésként jeleníti meg a magyar kormányzat a nemzetközi fórumokon. A Magyar Hírlap 1988. szeptemberi száma²⁹¹ részletes interjút közölt Somogyi Ferencsel, a Külügyminisztérium Nemzetközi Szervezetek Főosztályának vezetőjével (későbbi külügyminiszterrel) „Lesznek-e kapcsolataink a Menekültügyi Főbiztossággal? Másként kezeljük a humanitárius kérdéseket” címmel, mely alapján a szervezethez való közeledés és motivációk a magyar kormányzat részéről jól bemutatathatók. Bár a Főbiztosság munkájával kapcsolatban akkor még némi kötelező kritika is megfogalmazódik (a szocialista országokkal szembeni korábbi politikai tevékenység, lásd a Főbiztosság ’56 utáni szerepvállalása), alapvetően pozitívan értékeli a fejlődő országok menekültválságaiban játszott szerepét, és hangsúlyozza a humanitárius kérdésekhez való megváltozott hozzáállást. A kormány feladatszabása szerint ekkor már a Külügyminisztériumban vizsgálták, hogy milyen előnyökkel és kötelezettségekkel járna a genfi menekültügyi egyezmény való csatlakozás. Arra a lényegi kérdésre, hogy milyen kötelezettségeket tud vállalni Magyarország, ha az egyezmény alapján nem lehetne származási ország szerint megkülönböztetni a menekülőket

²⁸⁷ Grósz Károlynak, a minisztertanács elnökének 1988. augusztusi találkozója Caucescuval alkalmával, Szűrös Mátyásnak az MSZMP Központi Bizottság külpolitikai titkárnak 1988. szeptemberi látogatása alkalmával, valamint több alacsonyabb szintű találkozón is a román fél egyértelműen a magyarokat okolta a kialakult helyzetért. A román delegációja kisebbségi kérdés felvetését a belügyekbe való beavatkozásnak tekintette, Magyarország segítségnyújtását a potenciális áttelepülők részére pedig felesleges és káros biztatásának.

²⁸⁸ A környező szocialista országok közül kiemelhetjük Csehszlovákiát, ahol a második legnagyobb számú magyar nemzeti kisebbség élt, és amely emiatt egyáltalán nem szimpatizált a magyar felvetésekkel, míg Jugoszláviában Tito halála után elsősorban albán – szerb – horvát törésvonalak mentén éleződött a nemzeti kérdés. Bulgáriában a lakosság mintegy 10 %-át kitevő török kisebbség integrációja jelentett súlyos problémát, a Szovjetunió – népességének körülbelül felét kitevő orosz etnikum mellett – színes etnikai mozaik képét mutatta, száz feletti elismert vallási-nemzeti-etnikai kisebbséggel. A nemzetiségi kérdést itt még vallási ellentétek is élezték, mely az ország felbomlásának időszakában, a Kaukázusban és a közép-ázsiai térségben véres háborúkba, népiirtásokba és menekülthullámokba torkollott.

²⁸⁹ KASZÁS Veronika (2011): Diplomáciai megoldáskeresés az 1987–89 között Magyarországra érkező erdélyi menekültek helyzetének rendezésére. Magyar Kisebbség, 2011/3-4. szám, 112. o.

²⁹⁰ KASZÁS Veronika (2008): Diplomatic way to the 1951 Geneva Convention. Regio, volume 11. 72. o.

²⁹¹ Magyar Hírlap, 21. évf. 234. szám (1988.09.30.) 2. o.

(azaz érkezhettek szocialista országokból is), és a menekülteket a saját állampolgárokhoz hasonló bánásmódban kell részesíteni, az volt a válasz, hogy a nemzetközi konvenció tágan fogalmazott menekült definíciója szerint értelmezés kérdése, kit tekintünk valóban menekültnek.

Formálisan a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó Állami Tárcaközi Bizottság meghívására 1989 februárjában Magyarországra látogatott az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának küldöttsége, mely alkalommal megbeszélés tárgyát képezték a konkrét segítségnyújtás formái (befogadó állomások létesítése és működtetése, önálló menekültügyi intézményrendszer létrehozása, felszerelése és a munkatársak képzése, a menekülteknek nyújtott segítség a beilleszkedésben vagy a továbbutazás lehetőségének megteremtésében. Az Elnöki Tanács február 24-ei javaslatának megfelelően Magyarország 1989. március 14-én²⁹² – Kína és Jugoszlávia után a szocialista országok közül elsőként (sorrendben a 104. államként) – csatlakozott az 1951-es genfi egyezményhez az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel.²⁹³ Magyarország azonban csak a földrajzi korlátozás fenntartásával csatlakozott a dokumentumhoz, miszerint Európán kívüli területek menekültjeit nem fogadja. A korlátozás feloldása csak 1997-ben történt meg az első önálló menedékjogi törvény hatályba lépésével egyidejűleg (1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról).

A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény a menekültügy legfontosabb nemzetközi dokumentuma, amely meghatározza, hogy a csatlakozó államokban milyen szempontok alapján minősül a menedéket kérő külföldi menekültnek, kitől tagadható meg- és vonható vissza a jogállás, továbbá a menedéket nyújtó államok kötelezettségeit a védelembe vett személlyel szembe, illetve általános jelleggel kimondja, hogy a fogadó állam kötelessége azok beilleszkedésének biztosítása saját társadalmukba.

A menekültekről szóló, immár a genfi egyezménynek (közel) megfelelő definíció az 1989. október 23-án ünnepélyesen kihirdetett új Alkotmányba is belekerült, mely szerint 65. § (1) „A Magyar Köztársaság – a törvényben meghatározott feltételek szerint – biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a

²⁹² Az egyezményt ezt követő 90. napon, 1989. június 12-én lép hatályba.

²⁹³ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek.” A meghatározott társadalmi csoport helyett tehát – az erdélyi magyarokra szabva – nyelvi ok kerül be a szövegbe, és ez a rész így is maradt egészen 1997. júliusi módosításig. Az Alkotmány 1997. augusztus 1-től hatályos módosítása szerint kikerültek a szövegből a hontalanok, a nyelvi okok helyett bekerült a meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás kitétel, illetve a genfi menekültügyi egyezménynek megfelelően szintén bekerült a definícióba az „üldöztetéstől való félelem” fogalma is. „A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint – ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja – menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

Bár formálisan 1989 nyarán testet öltött a „modern” magyar menekültügyi rendszer, ténylegesen csak jóval később jött létre a nemzetközi követelményeknek megfelelő szervezeti és jogszabályi háttér. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság budapesti irodája 1989 szeptemberében alakult (hivatalosan október 17-én nyílt meg), melynek minden tekintetben kimagasló szerepe volt a hazai menekültügyi igazgatás megszervezésében. Az egyezményből fakadó kötelezettségek átültetéséről a menekültként elismert személyek jogállásáról szóló 1989. évi 19. törvényerejű rendelet gondoskodott. A rövid jogszabály a jogok és kötelezettségek tekintetében megadja a magyar állampolgársághoz viszonyított főbb különbségeket (választójog, meghatározott munkakörök betöltése, hadkötelezettség), valamint – a magyarul nem beszélő menekültek integrációját elősegítendő, az egyetlen igénybe vehető támogatási formát – a díjmentes magyar nyelvoktatáson történő részvétel lehetőségét.

A menekültként való elismerésről a 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet szólt, mely a menedékjogi eljárás szabályait írta le (a kérelmező jogállása, az eljárás megindítása, lefolytatása, döntés a menekültként való elismerésről és az eljárás megszüntetése, jogorvoslati lehetőség). A menedékérelem benyújtása a rendelet mellékletét képező formanyomtatványon volt lehetséges, mely – a 2020-ban bevezetett menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozathoz nagyon hasonló tartalommal – az érdemi eljárás előtt részletes információk megadását várta el a külfölditől.

9.5 A menekülteket befogadó állomások létrehozása és működése a kezdeti időszakban²⁹⁴

Ahogy nőtt az érkezők száma 1988 második felétől, egyre többen voltak közöttük olyanok, akik lakhatásukat sehogyan sem tudták megoldani, így elkerülhetetlenné vált olyan objektumok működtetésének megkezdése, melyekben az elhelyezés központilag szervezeten, költséghatékony módon megvalósítható. A menekülteket befogadó állomás tipikusan XX. századi jelenség, ideiglenes jelleggel mindkét világháború után nagy számban voltak megtalálhatóak szinte Európában, így Magyarországon is. Minél hosszabb ideig működtek egy adott településen vagy annak vonzáskörzetében, annál szerveesebben kapcsolódtak be annak életébe. Munkát adtak a helyi lakosoknak, az elhelyezett külföldiek egy része pedig – ha lehetőség adódott rá – alkalmi munkát vállalt a környéken (bár ezt legálisan többnyire nem tehették meg).²⁹⁵

Habár az anyagi források szűkösek voltak, ekkor még nagy számban álltak rendelkezésre általában leromlott állapotú, de nagy befogadó kapacitású állami ingatlanok, ahol némi átalakítással és felújítással a szükséges funkciót meg lehetett valósítani. A korábban más célra tervezett épületekből (laktanyák, állami vállalatok telephelyei és üdülői, stb.) létrejött intézményrendszer aztán a '90-es években érte el kapacitásának maximumát, a délszláv háborúk idején összesen mintegy 20 ideiglenes vagy állandó szálláshelyen láttak el menekülteket.

A jogi szabályozás 1989 tavaszán született meg a befogadó állomások működtetése tárgyában, mely 1989. július 1-én lépett hatályba. A Minisztertanács 64/1989. (VI. 30.) számú rendelete a menekülteket befogadó állomásokról igen tömören fogalmazta meg az állomás feladatait. Ellátási szempontból ideiglenes ellátást és elhelyezést nyújt, a külföldiek magyarországi beilleszkedéséhez megadja a legszükségesebb anyagi és egyéb támogatást, tájékoztatást. A menekültek magyarországi beilleszkedésének elősegítése érdekében együttműködik a Magyar Vöröskereszt helyi és területi szerveivel, az egyházak által kijelölt képviselőkkel, valamint más társadalmi szervezetekkel. A továbbutazni kívánók részére itt-

²⁹⁴ Ez az alfejezet részben a KLENNER Zoltán (2017): A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése a rendszerváltozás időszakában Magyarországon. Magyar Rendészet, 2016/3. szám. 47-60. o. felhasználásával készült.

²⁹⁵ BERENCI Zsuzsa (1996): Gazdasági stratégiák, belső hatalmi viszonyok egy menekülttáborban és hatásaik a tábor belső életére, külső kapcsolataira. In: SÍK Endre (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák. MTA Politikai Tudományok Intézete. Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1995. Budapest. 30. o.

tartózkodásuk idejére lehetőség szerinti foglalkoztatásukat elősegíti. Az ellátási feladatokon túl biztosítja a helyszínt és a rendezett körülményeket, melyek a meghatározott hatósági eljárások lefolytatásához szükségesek. A befogadó állomás önálló költségvetési intézmény, létesítéséről, megszüntetéséről a belügyminiszter döntött. Az éves költségvetését, a Letelepdedési Alap irányítását a Belügyminisztérium látta el, a szakirányítást az érintett minisztériumok országos hatáskörű szervei végezték.²⁹⁶ Az állomások megnyitásában és működtetésében is erőteljesen az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság anyagi támogatására számított a Kormány, melyet megállapodásban rögzítettek.²⁹⁷

Az állomások alapvetően nyitottak voltak, az elhelyezettek szabadon elhagyhatták azokat, és a házirend betartásával, státuszuk fennállása idején oda visszatérhettek.²⁹⁸ Az aktuális igények és a rendelkezésre álló lehetőségek mentén jöttek létre- majd szűntek meg, sajátos színfoltjaiként a nekik helyet adó településeknek. A befogadó állomások és átmeneti szállások nagy részét a délszláv háború után, a '90-es évek második felében folyamatosan bezárták, a megmaradtakat felújították, így a békéscsabai, a debreceni és bicskei szálláshelyek változó kapacitáskihasználtsággal- és ellátotti körrel, de a 2010-es évek közepéig megtartották a funkciójukat.

A felállítandó menekülteket befogadó állomások működésének rendjét 1989 júniusában véglegesítették,²⁹⁹ melyben meghatározásra került, hogy az állomások irányítását be kell építeni a Belügyminisztérium meglévő részlegeinek állandó munkaköri feladataiba, de ehhez külön létszámot – költségtakarékossági okból – nem rendeltek. A Belügyminisztérium feladata a szükséges szerződéskötések lebonyolítása, a felújítások elvégzése, az állomások üzembe helyezése volt. Továbbá azok gazdálkodási és ellátási rendjének kialakítása, a szervezeti és működési szabályzat elkészítése, az állomáson belüli igazgatásrendészeti tevékenységek és az információs szolgálat megszervezése, a vezetők kinevezése és a személyi állomány kialakítása.

²⁹⁶ SZÁSZI Ádám – SZÁSZI Ferenc (2000): A bevándorlás jogi szabályozásának változásai Magyarországon (1945 - 1998). Demográfia, 43. évf. 4. szám. 505. oldal

²⁹⁷ Megállapodás a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága között. 1989/6. Nemzetközi Szerződés a belügyminisztertől. 1989. október 29.

²⁹⁸ Egyes időszakokban és néhány befogadó állomáson alkalmaztak bizonyos intézkedéseket az elhelyezettek szabad mozgásának korlátozására, vagy kvázi fegyelmezési eszközként a házirendet be nem tartó lakókkal szemben, vagy olyan esetekben, amikor az elhelyezettek száma nagyon magas volt a helyi lakossághoz képest, mely lokálisan az együttélésből eredő konfliktusokat gerjesztett. Például a nagyatádi táborban élő délszláv menedékesek a város és az állomás vezetése között kötött megállapodás értelmében csak külön engedéllyel hagyhatták el az objektumot, melyet naponta 100-200 ember kapott az ott élő 1500-2500 fő közül.

²⁹⁹ Emlékeztető a menekülteket befogadó állomásokkal kapcsolatos BM-en belüli feladatok megbeszélésére 1989. június 20-án, dr. Gál Zoltán államtitkár által tartott értekezletről.

Alighogy csökkentek a romániai menekültek fogadásával-, és magyarországi beilleszkedésük elősegítésével összefüggő feladatok, a korábbiaknál nagyobb, és alapvetően más jellegű intézkedéseket igénylő kényszerszermigrációs hullám kezelésére kellett berendezkedni az országnak. A jugoszláv tagköztársaságok közötti ellentétek következtében, Horvátországnak és Szlovéniának az államszövetségből való kiválása után,³⁰⁰ 1991 nyarán fegyveres összecsapások robbantak ki. A harcok Horvátország magyar kisebbség által lakott kelet-szlavóniai részét is érintették, innen indult el az első menekülthullám hazánk felé. Az első hetekben szinte teljes falvak (Kórógy, Szentlászló)³⁰¹ lakossága érkezett Magyarországra, akik – bízva a mielőbbi hazatérés lehetőségében – közvetlenül a határ mellett, Mohácson és környékén akartak maradni. Ellátásukat, majd 1991 őszétől kezdődően a gyermekek iskoláztatását itt kellett megoldani.³⁰² Az első érkezők horvátországi magyarok voltak, akik kisebb tömbben Dél-Baranyában éltek, valamint – a jugoszláv időszakban szétszóródva, szórványban – az egész tagköztársaságban. Létszámuk, elsősorban az önkéntes asszimiláció miatt, gyorsan csökkent a '60-as - '70-es - '80-as években. Az 1991-es (utolsó össz-Jugoszláv) népszámlálás szerint 22.355 fő vallotta magát magyar nemzetiségűnek Horvátországban.³⁰³

Magyarország 1991 nyaratól kezdődően fogadta be és részesítette ideiglenes védelembe a volt Jugoszlávia területéről érkező menekülőket,³⁰⁴ a bosnyák nemzetiségűek nagyobb számban 1992 nyaratól érkeztek. Az 1991-es kormányzati döntés értelmében azok kaphattak ideiglenes menedéket, akik a volt Jugoszláviából jöttek, lakóhelyük a harcok által érintett területen feküdt, akik megtagadták a katonai szolgálatot, illetve akik e személyekhez családjegyesítés címén érkeztek.³⁰⁵

³⁰⁰ Az államszövetségből való kiválásról Szlovéniában 1990. december 23-án, míg Horvátországban 1991. május 19-én tartottak népszavazást. Mindkét országban nagy többséggel szavaztak a függetlenségre, bár a helyi szerb lakosság nagyrészt bojkottálta a voksolást.

³⁰¹ 1991. szeptember 29-én Kórógy minden lakosa elmenekült, és nem is tért vissza egészen 1997-ig a szinte teljesen lerombolt és kifosztott településre, melyet részben magyar állami segítséggel építettek újjá.

³⁰² GYUOK János (1994): Jugoszláviai menekültek Magyarországon. Regio – Kisebbség, politika, társadalom. 1994. 5. évf. 4. szám. 56. o.

³⁰³ SEBŐK László (1994): A horvátországi magyarok a statisztika tükrében. In: ARDAY Lajos (szerk.): Fejezetek a horvátországi magyarok történetéből. Teleki László Alapítvány, Budapest. 139. o.

³⁰⁴ A háborút lezáró daytoni megállapodás és a párizsi békeszerződés megteremtette a béke alapfeltételeit, ezért Magyarország 1996. január 15-e után menedékes jogcímen a volt Jugoszláviából érkezőknek már nem nyújt ideiglenes menedéket. Forrás: Országgyűlési Napló <https://www.parlament.hu/naplo35/302/3020002.htm> (Letöltés ideje: 2024.08.28.)

³⁰⁵ Háttéranyag a Magyarországon tartózkodó bosnyák menedékesekről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal. Budapest, 1997. március 12.

Az első befogadó állomás Hajdúszoboszlón nyílt meg 1989 augusztusában, a Kommunista Ifjúsági Szövetség volt iskolájában (melyet a Belügyminisztérium június 15-én vett át, majd kezdett gyors felújításba), és amely 1994 decemberéig működött. Az állomás kapacitása 300 fő volt, és többnyire erdélyi magyarokat helyeztek el itt, fennállása alatt hosszabb-rövidebb ideig összesen mintegy 4500 főt. Az ideiglenes elhelyezést biztosító objektum megnyitását kisebb helyi tiltakozás kísérte.³⁰⁶

A következő tábor Bicskén nyílt meg. Egy ideiglenes elhelyezés után végül a város szélén, a Csabdi út 20. száma alatt, a Betonútépítő Vállalat korábbi telephelyén, az M1-es autópálya kivitelezésén dolgozóknak épített felvonulási épületekben, melyek azonban jelentős felújításra szorultak. Különböző funkciókkal ugyan, de ez az állomás lett végül a legtovább és folyamatosan menekültek befogadására szolgáló létesítmény. Külföldiek különféle csoportjait befogadva egészen 2016. december 31-ig működött.³⁰⁷

A harmadik befogadó állomás megnyitására Békéscsabán került sor. A DÉLÉP építő vállalat kétegyházi úti telephelyét a Belügyminisztérium 1989 nyarán vásárolta meg, majd egy rögtönzött felújítást követően az állomás 1989 októberétől várta a külföldieket. Ebben a városban már 1988-tól több ideiglenes szálláshely is működött kifejezetten az erdélyi menekültek elszállásolására, melyet a Magyar Vöröskereszt tartott fenn.

A rendszerváltozás utáni Magyarországon a legnagyobb külföldiek elhelyezésére szolgáló objektum Nagyatádon üzemelt 1991 augusztusától 1996 végéig, bár besorolása szerint nem befogadó állomásként, csak átmeneti szállásként. Az egykori magyar harckocsizó laktanyából³⁰⁸ kialakított tábort átmeneti elhelyezésre szánták és egyáltalán nem újították fel. Megnyitásakor még mindenki a háború gyors befejezésében bízott, és csak rövid távú ellátásra készült fel. A horvátországi háború intenzitásának csökkenése után az elhelyezettek döntő részét (kb. 90 %-át) a Bosznia-Hercegovinából érkezettek alkották, valamint kisebb részben a katonai behívó elől menekülő vajdasági magyarok.³⁰⁹ Az otthagók száma átlagosan 1200 fő volt, mely egyes időszakokban a 3000 főt is elérte. A zsúfoltság és a rossz körülmények rengeteg konfliktust okoztak a táboron belül, illetve a kisváros életét is alaposan felforgatta.

³⁰⁶ A korabeli beszámolók szerint a helyi KISZ szervezett aláírásgyűjtő akciót a létesítés ellen.

³⁰⁷ Év végén bezár a bicskei befogadó állomás: a belügyi államtitkár szerint nem lesz szükség a bicskei helyett máshol új menekülteket befogadó tábort nyitni az új szabályozás és a megerősített határvédelem miatt. (MTI 2016. szeptember 13.)

³⁰⁸ Az egykori Budai Nagy Antal laktanya – ahol ma ipari park működik – katonai funkciója a helyőrség felszámolásával, 1990-ben szűnt meg.

³⁰⁹ HORVÁTH Lajos (1996): Menedékesek Nagyatádon. In: SÍK Endre (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák. MTA Politikai Tudományok Intézete. Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1995. Budapest. 30. o.

A '90-es évek első felében aztán számos újabb állomást kellett nyitni, melyek közül a legnagyobb a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomás volt. Az egykori Esze Tamás laktanya egy 14 hektáros része a Belügyminisztérium kezelésébe került,³¹⁰ melyet 1992-től részlegesen felújítottak, arra számítva, hogy a Szovjetunió felbomlásával Kelet-Európából újabb nagyarányú menekülthullámra kell számítani, mely végül nem következett be. A kapacitások jobb kihasználása miatt a már elkészült állomásra 1995 augusztusában más befogadó állomásokról helyeztek át külföldieket.³¹¹ A sámsoni úti volt szovjet laktanyában működő állomás ellátotti létszáma egyes időszakokban meghaladta az ezer főt is. A 2015-ben bezárt (illetve átalakult) szálláshelyen húsz éves működése során – az összes befogadó állomás közül messze a legnagyobb számú – több mint 73 ezer külföldi fordult meg. Először a délszláv háború elől menekülők, majd többségükben az Európán kívüli világból érkező afgán, iraki, szír, stb. menekültek.³¹²

Az ellátásra szoruló külföldiek nagyobb csoportjainak folyamatos jelenléte a vidéki Magyarországon akkor is sok feszültség forrása volt, amikor a helyi lakosság részéről alapvetően a befogadó attitűd volt jellemző. Politikai szinten is inkább megoldani akarták a kényszeredett együttélésből eredő konfliktusokat, mintsem szítani a feszültséget.³¹³ Az otthonukat elvesztett délszláv menedékesek között nagyon sok volt a beteg, legyengült, lelkileg sérült, saját sorsáért és eltűnt szeretteiért aggódó ember. Egészségügyi ellátások, mentális gondozásuk nagy terhet jelentett a befogadó intézményeknek, melyek erre csak a legalapvetőbb szinten voltak képesek. Az internet előtti világban a kapcsolattartás a külföldön maradt családtagokkal, rokonokkal, ismerősökkel nagyon nehéz volt (a korabeli beszámolók szerint a nagyatádi táborban mindössze két nyilvános telefon volt a sokszor két-három ezer lakóra), csakúgy mint pénzt fogadni Nyugat-Európából a bankszámlával egyébként nem rendelkező külföldieknek. Munkát csak illegálisan, alkalmilag és kisszámú menedékes tudott

³¹⁰ A szovjet katonai objektumok későbbi hasznosításának előkészítése a '90-es évek elején jelentős állami feladat volt. Az 1055/1991. számú Kormányhatározattal a debreceni Esze Tamás Laktanyát a Belügyminisztérium számára rendőri, rendészeti és menekültügyi feladatok ellátása céljából adták át.

³¹¹ KÖSZEG Ferenc és ZÁDORI Zsolt szerk. (1996): Táborlakók. Délszláv menedékesek a debreceni és a nagyatádi menekülttáborban 1995. július - 1996. május. Kiadta a Magyar Helsinki Bizottság, Budapest. 20. o.

³¹² „Hivatalosan is bezárták a menekülttábor” 2015.12.16. MTI; Belügyminisztérium http://www.oif.gov.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=797:hivatalosan-is-bezartak-a-debreceni-menekulttabort&Itemid=467&lang=hu (Letöltés ideje: 2024.08.28.)

³¹³ 2013 augusztusában a Vámosszabadi Befogadó Állomás megnyitását is jelentős helyi ellenállás kísérte, a helyiek a közbiztonság romlásától, fertőző betegségek behurcolásától tartottak. A BÁH vezetése akkor feszült hangulatú lakossági fórumokon, közmeghallgatásokon próbálta nyugtatni a lakosságot, de a helyzet csak akkor jutott nyugvópontra, amikor a lakosok hosszabb idő után sem tapasztalták semmilyen negatív eseményt, illetve a falu anyagi kompenzációban is részesült.

vállalni. A nagy számban érkező segélycsomagok igazságos szétosztása szintén problémás volt, mely frusztrációt okozott, és sokszor agresszióhoz vezetett. A táborok vezetésének kevés lehetősége volt az igények kielégítésére és az ellátás minőségének javítására. Az adományok mellett nagy számban jelentek meg nyugat-európai önkéntesek is, akik általában lelkesen, de kevés hozzáértéssel segítettek, vagy éppen gátolták a szakmai munkát. Az állomások személyzete szempontjából érdemi segítséget nem jelentettek.

A közbiztonság kérdése akkor is sokszor felmerült az elhelyezettek kapcsán, az újságok rendszeresen foglalkoztak a témával. A szálláshelyek környékén lakó magyarok biztonságérzete és a külföldiek tényleges bűnelkövetése tárgyában a '90-es években több kutatás készült. Általános vélekedés volt, hogy a külföldiek veszélyeztetik a közbiztonságot, bár ezt a rendőrségi statisztikák általában nem támasztották alá. A nagyatádi rendőrkapitányság '90-es évek első felének adatai szerint³¹⁴ az évente akkor ismertté vált körülbelül 1400 bűncselekményből 1991-ben 8 bűncselekményt, 1992-ben 16 bűncselekményt, 1993-ban 9 bűncselekményt, 1994-ben 4 bűncselekményt követtek el az állomáson lakó menedékesek (lopás, garázdaság, súlyos testi sértés), többnyire ezeket is egymás sérelmére.

9.6 A menekültügyi igazgatás változásai

A Menekültügyi Hivatal terhei a délszláv válság következtében újra jelentősen megnöttek, mely szervezeti átalakításokat is igényelt.³¹⁵ A Magyarországon menekült státust vagy ideiglenes menedéket kérő külföldiekkel kapcsolatos hatósági eljárásokat első fokon a Menekültügyi és Migrációs Hivatal helyi szervei folytatták le. A helyi szervek ügyrendjét 1990 januárjában hagyták jóvá, ebben kerültek szabályozásra az eljárással, ügyiratkezeléssel, együttműködéssel kapcsolatos legfontosabb kérdések. Ebben az időszakban a Hivatalnak öt helyi szerve volt, melyek Nyíregyházán, Hajdúszoboszlón, Békéscsabán, Szegeden és Budapesten működtek. A Budapesti Helyi Szerv járt el a dunántúli megyékben, valamint a Pest, Nógrád, Heves megyékben, továbbá a budapesti ügyfelek ügyében. A Szegedi Helyi Szerv járt el a Csongrád és a Bács-Kiskun megyében tartózkodók ügyében. A Hajdúszoboszlói Helyi Szerv a Hajdú-Bihar megyében tartózkodók ügyében, a Nyíregyházi

³¹⁴ Idézi KÖSZEG Ferenc és ZÁDORI Zsolt szerk. (1996): Táborlakók. Délszláv menedékesek a debreceni és a nagyatádi menekülttáborban 1995. július - 1996. május. Kiadta a Magyar Helsinki Bizottság, Budapest 30. o.

³¹⁵ Beszámoló a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1993. évi hatósági munkájáról. Budapest, 1994. február 8.

Helyi Szerv a Borsod-Abaúj-Zemplén valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében tartózkodó külföldiek ügyében járt el. A Békéscsabai Helyi Szervhez Békés Megye tartozott. A helyi szervek munkatársai szervezetileg az adott megyei / fővárosi rendőrfőkapitányság állományában voltak, azok alosztály vagy osztály szintű szervezeti egységeiként. Szakmai irányításukat a BM Menekültügyi Hivatal hatósági osztálya végezte. Az öt helyi szerv dolgozóinak összlétszáma 1993-ban 44 fő volt. A helyi szervek anyagi-technikai működésének feltételeit a megyei főkapitányság biztosította. A munkatársak hivatásos állományú rendőrtisztek vagy közalkalmazottak voltak, akik fölött a munkáltatói jogköröket a főkapitány látta el, ugyanakkor a helyi szerv szakmai irányítását a BM Menekültügyi Hivatal (1993-tól – már önálló gazdálkodási jogkörű költségvetési szervként – Menekültügyi és Migrációs Hivatal)³¹⁶ végezte, és a főkapitány hatósági kérdésekben utasítást nem adhatott.³¹⁷

A helyi szervek feladata a benyújtott menedékjogi kérelmek elbírálása, az ideiglenes menedéket kérőkkel kapcsolatos döntés és regisztrálás a három menekülteket befogadó állomáson (Bicske, Hajdúszoboszló, Békéscsaba). Azon külföldieket, akik határátlépéskor kinyilvánítják, hogy menedéket szeretnének kérni Magyarországon, a határőrség munkatársai 72 órán belül a helyi szervhez irányítják.³¹⁸ A helyi szerv a személyes meghallgatást minden esetben biztosította, illetve – amennyiben a külföldi megfelelő mennyiségű pénzeszközzel nem rendelkezett, lakhatását, megélhetését biztosítani nem tudta – döntés született az elhelyezéséről, a rendelkezésre álló szabad kapacitások függvényében valamelyik befogadó állomáson vagy átmeneti szálláson. A szállásra kerülők esetében minden alkalommal elvégeztek egy egészségügyi szűrővizsgálatot is, melynek eredményéig az állomás elkülönített részében helyezték el a külföldieket. A helyi szerv munkatársainak feladata a külföldiek jogállásával kapcsolatos feladatokon túl kiterjedt az állomásokon lakók ügyes-bajos dolgaival, sérelmeivel, panaszokkal, rendbontásokkal kapcsolatos ügyek kivizsgálására is. Az összezárttság, a tétlenség, az italozás, a várakozásból eredő feszültségek, a származási országból hozott nemzeti-etnikai-vallási konfliktusok miatt sok rendbontással, rongálással, a házirend és az együttélési szabályok be nem tartásával kapcsolatos ügyben kellett eljárni, mely szintén a helyi szerv munkatársainak feladata volt. Az elhelyezettekkel szemben kevés szankciót lehetett érvényesíteni, az elhelyezésből és az alapvető ellátásokból nem lehetett

³¹⁶ 43/1993. (III. 3.) Kormányrendelet a Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról.

³¹⁷ Tájékoztató a Menekültügyi és Migrációs Hivatal tevékenységéről. Budapest, 1994. július

³¹⁸ A határőrség menekültügyi feladatairól a délszláv háború alatt lásd GUBICZA József (2001): A Határőrség menekültügyi feladata. Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest

kizárni a külföldieket.³¹⁹ Bár sokszor elterjedt az elhelyezettek között, hogy a rendbontókat kiutasítják az országból, ennek semmi alapja nem volt. A büntetőeljárások mellőzése, kisebb súlyú, de már a Btk.-ba ütköző cselekményekben általános gyakorlat volt az intézkedések mellőzése, a „házon belüli” elintézés módoszatai. Egyetlen kvázi szankcióként a kimenő megvonást tudták alkalmazni néhány napos intervallumokra, illetve a más állomásokra való átirányítás volt még bevett gyakorlat.

A helyi szerv feladata és hatásköre az alábbiakban foglalható össze:

- Eljárt az illetékességi területén menekülteként való elismerés iránt benyújtott kérelmek ügyében;
- Első fokon eljárta a hivatalból vagy kérelemre induló, a menekült jogállás megszüntetésére irányuló ügyekben;
- A jogállást megszüntető döntés után a szükséges idegenrendészeti intézkedés kezdeményezése;
- Az illetékességi területén a hatáskörébe tartozó megkeresések, bejelentések, panaszok kivizsgálása, azok megválaszolása, a szükséges intézkedések megtétele;
- Pontosan körül nem határolt, jogszabályokkal alá nem támasztott feladatként az elismert menekültek további sorsának figyelemmel kísérése, segítése;
- A menekültügyi eljárásban érintett közigazgatási, rendészeti, nemzetbiztonsági szervekkel való együttműködés;
- A menekültügyben aktív társadalmi szervekkel való kapcsolattartás, részükre tájékoztatás adása;
- A Menekültügyi és Migrációs Hivatal által meghatározott egyéb hatósági feladatok végrehajtása, a menedékesek regisztrálása, igazolványának meghosszabbítása.³²⁰

Ahol a helyi szerv a befogadó állomás épületeiben működött, alapvető volt az állomások közalkalmazott munkatársaival való jó munkakapcsolat. A befogadó állomások és a helyi szervek mellérendeltségben működtek.

A délszláv háború elhúzódása, a menekültügyi feladatok éveken át magas szinten történő megragadása előhozta a rendszer strukturális problémáit. A menekültügyi helyi szervek hálózatát és a kiépült befogadó kapacitásokat az országba kelet felől érkező menekült hullám

³¹⁹ OROSZ Anette (1997): Menekültek és menedékesek helyzete a Debreceni Befogadó Állomáson. Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat. 1997/5. szám 47. o.

³²⁰ Tájékoztató a Menekültügyi és Migrációs Hivatal tevékenységéről. Budapest, 1994. július

felfogására és kezelésére tervezték. A három befogadó állomásból kettő a magyar-román határ közelében létesült (a hajdúszoboszlói és békéscsabai, valamint az akkor még csak előkészítés alatt álló debreceni is). 1991 nyara óta a menekültügyi feladatok súlypontja viszont Dél-Magyarországra tevődött át. Ezzel az egyes helyi szervek leterheltsége jelentősen megváltozott, a befogadó kapacitások pedig nem optimálisan oszlottak el. Meg kellett szervezni az érkezők elhelyezését, illetve a hatósági munkának lehetőség szerinti helyben történő elvégzését. A feladatok keleti határról a déli határra történő áttérhelődése miatt azokat gyakran úgy tudták csak megoldani, hogy a helyi szervek hivatásos munkatársait hosszabb-rövidebb időre vezénnyelssel átirányították az egyes munkavégzési helyszínek között. A menedékes igazolványt ekkor 3 hónapos érvényességgel bocsátották ki, melynek nyomon követése és rendszeres meghosszabbítása folyamatos feladatot jelentett. Ezt nem csak a helyi szervek székhelyén, hanem nagyobb számú menedékesnek otthont adó településeken, ideiglenes regisztrációs helyszíneken is elvégezték. A háború második-harmadik évére időszerűvé vált a helyi szervek számának és székhelyének felülvizsgálata, melyre azonban érdemi intézkedés a '90-es évek közepéig nem történt. Ennek elsősorban a pénzühiány, illetve a megfelelő befogadó helyszínek (már akkor is) egyre körülményesebb kiválasztása volt az oka. A feladatok sikeres végrehajtásában kiemelkedő volt a menekültügyi hatóságnak a határőrséggel való jó kapcsolata, miután az esetek nagyobb részében ők találkoztak először a külföldivel. Ekkor a menekülők döntő többsége (97-98 %-a) legálisan, a kijelölt határátkelőhelyeken keresztül érkezett.³²¹

A másik egyre problémásabb helyzetet a helyi szervek kettős alárendeltségének kérdése jelentette. A menekültügyi hatósági feladatokat a fentebb említettek szerint nagyrészt rendőrtisztek végezték. Konfliktusforrást jelentett, hogy a megyei főkapitányságnak biztosítani kellett a helyi szerv működési feltételeit, a főkapitány gyakorolta a munkáltatói jogokat, de a menekültügyi munkába nem volt beleszólása. A főkapitányság eredményességi mutatóiba ez a tevékenység nem jelent meg, így az idő előrehaladtával egyre inkább idegen testként kezelték ezeket a szervezeti egységeket. A Menekültügyi és Migrációs Hivatalnak nem volt eszköze a szakmailag indokolt létszámfejlesztésekre. A helyi szervek több megyére kiterjedő illetékességi területen működtek, ami szintén eltért a rendőri szerveknél megszokottaktól. A hivatásos állományú és közalkalmazott (érdemi ügyintéző) munkatársak között jelentős eltérés volt a bérezésben, ami akkor is feszültséget eredményezett.

³²¹ Feljegyzés a Hivatal hatósági munkájáról dr. Egerszegi Gyula főigazgató részére a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1994. február 9-én tartandó apparátusi értekezletéhez. Budapest, 1994. február 7.

A Menekültügyi és Migrációs Hivatal a fentiek mellett rövid idő alatt szerteágazó nemzetközi kapcsolatokat épített ki. Ezen nemzetközi erőfeszítések elsősorban a bosnyák menedékesek tovább-utazásához, másodlagos migrációjához, illetve a magyar menekültügy továbbfejlesztése és finanszírozása igényéhez kapcsolódott. Ennek keretében aktív kapcsolat volt a német, az osztrák és a svéd menekültügyi hatóságokkal. A nemzetközi szervezetek közül az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) volt a két legfontosabb partner.

A UNHCR a '80-as évek végétől a 2000-es évek elejéig nagyon komoly segítséget nyújtott a modern magyar menekültügy megteremtésében, képzésekben, az informatikai háttér megteremtésében és finanszírozásában.³²² A UNHCR segélyprogramja keretében Magyarországnak juttatott pénzeszközök felhasználása, illetve felhasználásának ellenőrzése, az UNHCR által szintén támogatott civil szervezetekkel való munka napi szintű kapcsolódást jelentett. A háború elhúzódását látva, a hospitalizáció megelőzése / visszafordítása érdekében, és költségtakarékossági célból is a UNHCR budapesti képviselte erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy az állomásokon lakó menedékesek közül az önellátásra alkalmasnak vélt személyek kiköltözzenek. Ennek érdekében több programot is indítottak Nagyatádon, összességében kevés sikerrel. A program keretében időlegesen juttatott pénzügyi támogatások nem tették lehetővé egy család megélhetését, alkalmi munka pedig kevés volt. A UNHCR, mely a '90-es évek közepén évente mintegy 2 millió USD-vel (akkori árfolyamon kb. 250 millió forint) támogatta a hazai menekültellátást, törekedett rá, hogy ezt a pénzt hatékonyan költse el, márpedig egy magánszálláson élő külföldi támogatása csak fele annyiba került, mint egy tábori hely fenntartása.

Az IOM – mely migránsok szélesebb csoportjával, köztük a menekültekkel is foglalkozó kormányközi szervezet, és amely később (2016-ban) az ENSZ kvázi szakosított intézménye lett – elsősorban a külföldiek rendezett keretek között történő utaztatásában nyújtott segítséget. Magyarország 1991-ben kötött együttműködési megállapodást az IOM-el, mely 1992-ben nyitott irodát Budapesten, Az IOM-misszió diplomáciai státuszt élvez.³²³ A háború alatt elsősorban a bosnyák menedékesek kivándorláshoz kapcsolódó logisztikai feladatokat látott el (utazásszervezés, menetjegyek csoportos beszerzése, stb.). Áttelepítési (resettlement)

³²² Továbbá 1997-ig a nem európai menedékkérők ügyeinek elbírálásában, melyre később részletesen kitérek.

³²³ KLENNER Zoltán szerk. (2019): Menekültügyi ismeretek. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 44. o.

programok keretében 1993 után Kanada és az észak-európai országok fogadták be a legtöbb személyt.

A kibocsátó országok közül Horvátországgal volt a legintenzívebb együttműködés a háború alatt, az onnan elmenekültek biztonságos hazatérésének előkészítésére, melyre kisebb létszámban már a háborút lezáró daytoni békemegállapodás előtt is volt mód.

Néhány átmeneti szálláshelyet a háború elejét követő nagy menekülthullám csillapodása, a menekülők egy részének Nyugat-Európába történő távozása után bezártak, így 1993 elején összesen nyolc átmeneti szállás (a máriagyüdi, a mohácsi, a lakitelki, a pécsi, a szigetvári, a nagyatádi, a vései, a csongrádi), és a három említett befogadó állomás üzemelt az országban. Az elhelyezettek átlagos létszáma 4000 fő volt. Etnikai-nemzetiségi összetételük szerint körülbelül 82 % boszniai muzulmán, 9 % magyar, 6,5 % horvát, 1,5 % szerb, 1 % egyéb.³²⁴

1993 végén újabb négy átmeneti szálláshely szűnt meg (a máriagyüdi, a mohácsi, a lakitelki és a pécsi), és négy maradt meg, az elhelyezettek számának fokozatos csökkenése mellett (1994. elején összesen mintegy 2500 fő).

Míg a háború első évében a menedéket kérők nagyrészt valamelyik dél-dunántúli határátkelőhelyen jelentkeztek belépésre, Horvátország irányából, később már inkább a Duna-Tisza közén, a vajdasági határszakaszon érkeztek, Kis-Jugoszlávia felől. 1992-ben az összes érkező 11,7 %-a illegálisan érkezett, 1993-ban mindössze 1,7 %-a jött a zöld határon keresztül. Az érkezők döntő többsége ideiglenes védelmet kapott. Az 1951. évi genfi egyezmény szerinti menedékjogi eljárás 1993-ban 460 fő esetében indult, akik közül 360 fő megkapta a menekültstátuszt. A menekültek száma ugyanakkor közel ennyivel csökkent is, jórészt a korábban menekült státuszt szerző erdélyi magyarok honosítása miatt. 1993-ban a menekült státuszt megszüntető határozat 278 fő esetében született, melyből 234 fő magyar állampolgárságot szerzett, 30 fő pedig visszatért a származási országába. Miután az 1951. évi genfi konvenció hatálya a háborús menekültekre nem terjed ki, a jugoszláviai háború elől elmenekült- és hazánkban ideiglenes menedéket keresők esetében nem került sor a menekültügyi eljárás lefolytatására. A fent említettek szerint ezek a személyek a kormány 1991 nyarán hozott humanitárius döntése alapján ideiglenes menedékben részesültek mindaddig, amíg hazájukba biztonságosan visszatérhettek. Az ideiglenes menedéket kapott személyeket a helyi szervek regisztrálták és látták el humanitárius tartózkodási engedéllyel.

³²⁴ Beszámoló a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1993. évi hatósági munkájáról. Budapest, 1994. február 8.

1993-ban 3721 fő kapott ideiglenes menedéket, az 1991 óta ideiglenes menedéket kapott személyek száma pedig 1993 decemberében haladta meg a 67.000 főt.

Az országban tartózkodó menedékesek számáról nincsenek megbízható adatok. A (valamilyen típusú) ellátásban, támogatásban részesülők száma ismert, ugyanakkor a külföldiek Magyarországot akár harmadik ország, akár saját hazájuk felé szabadon elhagyhatták. Úgy becsülhető, hogy legfeljebb a státuszt kapott külföldiek fele tartózkodott egy időben az országban, a többiek elsősorban Nyugat-Európába távoztak.³²⁵

A széteső Jugoszláviából menekülők közös jellemzője volt, hogy származási helytől és nemzetiségtől függetlenül távozásukat ideiglenesnek tekintették, hazájukba mielőbb vissza kívántak térni. Ez a nézet – a háború gyors lezárása és a mielőbbi visszatérés lehetősége – az összes európai befogadó országban általános volt vezető politikai és szakmai körökben a háború elején. A Horvátországból érkezetteket kivéve erre a 1991-től 1995-ig tartó időszakban végül kevés esély mutatkozott. Az idő előrehaladtával – főleg a magyar nemzetiségűek közül növekvő számban – tartózkodásukat, hosszabb távon történő Magyarországon maradásukat idegenrendészeti úton próbálták rendezni, munkavállalási engedélyt, később bevándorlási kérelmet nyújtottak be. Az 1992-től legnagyobb számban érkező bosnyákok elsősorban Nyugat- és Észak-Európába befogadott rokonaik után próbáltak utazni, ezt azonban az érintett országok csak erősen korlátozottan tették lehetővé, és minden eszközzel próbálták a befogadás terheit az első menedéket nyújtó országokkal megosztani. A családegyesítést csak szűk körben, közvetlen családtagok esetében tették lehetővé, de itt is problémát jelentett az útiokmányok beszerzése. Bár Bosznia-Hercegovinát a nemzetközi közösség 1992 áprilisában független államként ismerte el,³²⁶ Magyarországon bosnyák külképviselet a háborús években nem volt, a konzuli ügyintézés megoldatlan volt.

A menekültügyi hatóságok együttműködtek az idegenrendészeti szervekkel, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, a Nemzetközi Vöröskereszttel, karitatív szervezetekkel és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel a bosnyákok számára meghirdetett kivándorlási

³²⁵ A tényleges befogadás szintje tehát ebben a válságban sokkal magasabb volt, mint a 2022-ben kitört ukrajnai háború esetében, amikor a 2024 elejéig ideiglenes védelembe vett kb. 42.000 fő mintegy 10 %-a részesült valamilyen ellátásban (rendszeres létfenntartási támogatásban). Ez lényegében alanyi jogon jár az arra rászorulóknak, így feltételezhetjük, hogy aki semmilyen ellátásban nem részesül, azok jelentős része nem is tartózkodik az országban. A fenti számban a más tartózkodási jogcím birtokában, többnyire munkavállalóként Magyarországon tartózkodó ukrán állampolgárok – akik egyéni migrációs hajlandóságában nyilván szerepet játszik a hazájukban zajló fegyveres konfliktus, tartózkodásukat azonban nem a menekültügyi intézményrendszeren keresztül rendezik – nem számítanak bele.

³²⁶ A függetlenségi népszavazást 1992 februárjában tartották meg, melyet a helyi szerbek bojkottáltak ugyan, de a bosnyák-horvát többség 99 %-ban a függetlenség mellett szavazott. 1992. május 22-én, Horvátországgal és Szlovéniával együtt Bosznia-Hercegovinát az ENSZ tagjai közé fogadta.

programokban, valamint az eltűnt családtagok felkutatásában. Kis-Jugoszláviát (Szerbia és Montenegró) a nyugat-európai országok nem tekintették háborús félnek, így az onnan érkezőket – köztük is elsősorban a katonai behívó elől menekülőket – nem részesítették ideiglenes védelemben. Ezek a személyek így szinte mind Magyarországon maradtak.

9.7 A délszláv háború lezárása, a menekültek hazatérése

Az egykori délszláv államba zárt népek közötti ellenségeskedést ugyan nem zárta le, de a Bosznia-Hercegovina és Horvátország területén zajló háborúnak véget vetett a daytoni békemegállapodás.³²⁷ A megállapodás 1995 novemberében született meg, és ünnepélyes keretek között 1995. december 14-én írta alá Slobodan Milošević szerb (kis-jugoszláv) elnök, Franjo Tuđman horvát államfő és Alija Izetbegović, a független Bosznia-Hercegovina első elnöke. A háború végére – melynek egyik legvéresebb szakasza 1995 nyara volt, így még ekkor is jelentős volt a kiáramlás – összesen 4 millió ember hagyta el lakóhelyét (melynek mintegy fele belső menekült volt), az anyagi kárt 60-100 milliárd dollárra becsülték, a halálos áldozatok száma – bár ebben a kérdésben jelentős szórás van a szakirodalomban – 100 és 200 ezer fő között volt.³²⁸ Menekültügyi szempontból lényeges, hogy a háború nagyarányú lakosságcserevel is járt, „etnikailag tiszta” területek jöttek létre, a jugoszláv korszakban mesterségesen is elősegített színes etnikai mozaik megszűnt. Az egykor túlnyomórészt magyarok lakta észak-bácskai régióba nagy számban költöztek Horvátországból elűzött szerbek (akiknek az ingatlanjait aztán horvátok és bosnyákok foglalták el), így a menekültek visszatérése sok esetben lehetetlenné vált. A daytoni béke szerint a menekültek visszatérést biztosítani kell, vagy azok kárpótlásra jogosultak, ez azonban sokezer elűzött esetében nem tudott megvalósulni.

A kormány döntése értelmében 1996. január 15-e után a volt Jugoszláviából érkezőknek Magyarország nem nyújtott ideiglenes védelmet, ugyanakkor az ezen időpont előtt biztosított menedékes státuszokat továbbra is fenntartotta, a részükre kiadott tartózkodási engedélyeket

³²⁷ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Initialled in Dayton on 21 November 1995 and signed in Paris on 14 December 1995. <https://www.osce.org/bih/126173> (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

³²⁸ JUHÁSZ József (1999): Volt egyszer egy Jugoszlávia. Aula Kiadó, Budapest. 274. o.

négyhavonta meghosszabbította.³²⁹ A kezdeti elképzelések szerint a menedékesek a meghosszabbított engedéllyel 1996 szeptemberéig maradhattak volna Magyarországon (vagy más tartózkodási jogcímet kellett szereziük), azonban a felülvizsgálati eljárások egészen 1998 végéig elhúzódtak.³³⁰

Bár a menekültellátás költségei nagy terhet jelentettek az országnak, a kormány nem bátorította, és főleg nem kényszerítette ki a tömeges és spontán hazatérést. A hosszú távú béke reménye érdekében, a nyugat-európai kormányzatokhoz hasonlóan a cél a szakaszos és önkéntes, biztonságos, az emberi jogokat figyelembe vevő visszatérés volt, amikor az otthoni újrakezdés elvárható feltételei biztosíthatók voltak. A nemzetközi szervezetek (UNHCR és IOM) is ezt a megközelítést támogatták, de a visszafogadó országok (Horvátország és Bosznia-Hercegovina) is feltételekhez kötötték a hazatérési engedély kiadását (van olyan ingatlan ahova ténylegesen visszatérhetnek vagy befogadónyilatkozat az otthon maradt rokonoktól, családtagoktól). Az egyéni hazatérők mellett – akik esetében a menedékes igazolvány és tartózkodási engedély bevonásra került, és ilyen jogcímen Magyarországra már nem térhettek vissza – a szervezett csoportokkal hazatérők voltak többen. Esetükben koordinált segítséget kaptak a felkészülésben és az okmányok beszerzésében. Továbbá készpénzt és élelmiszerből, tartós használati cikkekből álló, változó értékű és összetételű segélycsomagot, mely az otthoni életkezdést elősegítette. 1996-ban összesen 845 fő tért haza szervezett módon, az UNHCR és az IOM közreműködésével.³³¹

Amennyiben a repatriálás harmadik országból Magyarországon keresztül történt, a harmadik országból érkező menedékesek akkor léphettek be Magyarországra, ha rendelkeztek a továbbutazás feltételeivel. A Menekültügyi és Migrációs Hivatal a Magyar Vöröskereszt segítségével gondoskodott arról, hogy az átutazó külföldiek a kijelölt helyeken különböző szolgáltatásokat vehessenek igénybe (tisztálkodás, étkezés, egészségügyi ellátás, stb.)

A hazatérés mellett sokan voltak, akik nem akartak visszamenni. Nyugat-Európában élő családtagok, rokonok segítsége, a befogadó országban az integráció előrehaladott volta, az otthoni lét kilátástalansága, megsemmisülése, illetve sok esetben olyan vegyes házasság (szerb-horvát vagy szerb-bosnyák) miatt, hogy a továbbra is izzó nemzetiségi ellentétek okán

³²⁹ Háttéranyag a Magyarországon tartózkodó bosnyák menedékesekről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal. Budapest, 1997. március 12. 1. o.

³³⁰ 1998. október 30-án a Bosznia-Hercegovina területéről érkezett menedékkérők ideiglenes védelme megszűnt.

³³¹ Háttéranyag a Svéd Parlament Szociális Bizottságának 1997. júliusi látogatásához. Menekültügyi helyzet Magyarországon. Menekültügyi és Migrációs Hivatal Főigazgató.

fizikailag nem volt olyan országrész, ahova biztonsággal vissza tudtak térni. Az elmenekültek között végzett felmérések szerint sokan úgy vélekedtek, hogy a békemegállapodás nem lesz tartós, a harcok újra kiújulnak.³³² A háborút követően az európai országokon kívül (melyek inkább csak a családegyesítéseket tették lehetővé) az USA, Kanada és Ausztrália biztosított nagyobb számban áttelepülési lehetőséget kifejezetten humanitárius alapon (özvegyek, árvák, a Boszniai Szerb Köztársaságba visszatérni nem tudó bosnyákok számára), mely folyamatosan csökkentette hazánk menekültügyi terheit.³³³ Magyarországon lényegében csak a magyar nemzetiségűek akartak hosszabb távon maradni.

A hazatérés a vártnál jóval lassabban haladt. A UNHCR statisztikái szerint a háborút lezáró békemegállapodás után két évvel, 1997 végén még mindig kb. fél millió bosnyák állampolgár volt valamilyen ideiglenes helyzetben. A legnagyobb európai célország, Németország által befogadott 350 ezer bosnyák menekült közül alig 100 ezer tért haza.³³⁴

Magyarországon a sem hazatérni sem továbbutazni nem tudó, egyéb idegenrendészeti tartózkodási jogcímet nem szerző volt Jugoszláviából származó személy – hogy a menekültügyi hatóság tartózkodásukat valamilyen módon humánusan rendezze – un. befogadotti jogállást³³⁵ kapott, mely a befogadó állomáson való tartózkodásra továbbra is jogosította őket. Ezek a gyakran önálló életvitelre alkalmatlanná vált (teljesen hospitalizálódott, különféle függőségekben szenvedő, mentálisan beteg, idős, demens, stb.) személyek jórészt még a 2000-es években is az ellátó rendszerben voltak. Sorsukat egyedi intézkedésekkel próbálták rendezni, vagy (szó szerint) kihaltak a befogadó állomásokról, közösségi szállásokról.

A magyarországi menekültellátás „humánus korszakának” egyik utolsó epizódjaként, 2009 októberében, 17 év után visszatérhetett szülőhazájába, a Bosznia-Hercegovinai Jakes-

³³² Lásd például a menedékesek között 1996 szeptemberében Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutató Központ és a KSH Demográfiai Kutató Intézete által végzett kérdőíves vizsgálat kiértékelését. Feldolgozta TÓTH Pál Péter (1997): Menedékesek Magyarországon 1996 szeptemberében. Az USA-ban élő bosnyák menekültek között végzett felmérés eredményeiről lásd például HUSEBY-DARVAS Éva Veronika (1997): A volt Jugoszláviából menekültek a repatriációról.

Mindkettő megjelent SÍK Endre (szerk.): Migráció és politika. MTA Politikai Tudományok Intézete. Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1996. Budapest. 77-85. o.

³³³ 1996-ban csak Magyarországról az USA 181 fő, Kanada 103 fő, Ausztrália 62 fő ilyen személyt fogadott be. Háttéranyag a Magyarországon tartózkodó bosnyák menedékesekről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal. Budapest, 1997. március 12.

³³⁴ Refugees and Others of Concern to UNHCR - 1998 Statistical Overview

³³⁵ Lásd később, a 2007. évi LXXXV. törvény a menedékjogról 2. § C) befogadott: az a külföldi, aki átmenetileg hazájába azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, feltéve, hogy a menekültügyi hatóság befogadottként elismerte.

Modricai krónikus betegeket ápoló gyógyintézetbe a Debreceni Befogadó Állomáson ellátott bosnyák állampolgárok utolsó 21 fős csoportja. Ennek előzménye volt, hogy 1992 júliusában, a harcok kirobbanásakor Magyarországra menekült az észak Boszniában található Jakes Modricai elmeorvosintézet személyzete, ápolókkal, orvosokkal, valamint az ott ellátott betegekkel. A háborúban az intézmény nagyrészt megsemmisült, hazatérésre viszont csak azon személyeknek volt lehetősége, akik igazolni tudták, hogy otthoni megélhetésük és szállásuk biztosított, és akik visszafogadására a boszniai helyi önkormányzatok készek voltak. A nagyatádi szálláshely 1996-os bezárását követően a pszichiátriai beteg bosnyák állampolgárok a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomásra kerültek, ekkor azonban bosnyák kísérőik már nem voltak mellettük. A felmerülő tömeges szükségletekre reagálva a Debreceni Befogadó Állomás 1995-ös megnyitását követően kialakításra került egy külön részleg, ahol a közösségbe nem helyezhető, pszichiátriai problémákkal küzdő betegek kerültek elkülönített elhelyezésre. A folyamatos egészségügyi gondoskodást biztosító részleg hosszú ideig elsősorban a boszniai polgárháború miatt hazánkban maradt befogadott (később oltalmazott) jogállású ügyfelek voltak elhelyezve. Ezen ügyfelek száma később, az időközben több csoportban történt hazautazások, valamint a természetes elhalálozások következtében folyamatosan csökkent. 1996-ban a Nemzetközi Migrációs Szervezet segítségével két alkalommal is sikerült önkéntesen hazatelepülnie összesen mintegy 150 főnek, akiket további hazatérők követtek. A hazánkban maradt bosnyák személyek vagy nem rendelkeztek olyan szálláshellyel, ahova vissza tudtak volna térni, vagy nem tudtak olyan családi kapcsolatokat felkutatni, melyek megélhetésüket biztosították volna. Az ideiglenes védelem megszűnése után befogadotti státuszt kaptak, hogy ellátásukat biztosítani lehessen. Ezt követően a Menekültügyi és Migrációs Hivatal, majd a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal többször fordult mind a hazánkban lévő bosnyák nagykövetség vezetőjéhez, mind pedig az illetékes bosnyák hatóságokhoz annak érdekében, hogy a több éve itt ellátott boszniai muzulmán lakosokat eredeti otthonaikba lehessen hazaszállítani. Ez végül egy európai uniós támogatásnak (Európai Visszatérési Alap) köszönhetően tudott megvalósulni,³³⁶ 14 évvel a háború lezárulása után.

³³⁶ „Komplex asszisztencia a hazatérés előtt 2.” Támogatás összege 21.280.250,- Ft
http://www.solidalapok.hu/solid/sites/default/files/eva_2009_zart_eredmeny.pdf (Létöltés ideje: 2024.12.12.)

9.8 A nem európai menekültek helyzete a területi korlátozás feloldásáig

Ahogy fentebb említettük, Magyarország az 1951. évi genfi egyezményt területi korlátozással fogadta el, így a menekültügyi igazgatás és ellátórendszer a '80-as évek végétől elsősorban a szomszédos országokból érkező menekülők ügyeivel foglalkozott. E mellett, alacsony számban ugyan, de jelen voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből, Afrikából és Ázsiából származó menekültek. A területi korlátozás miatt 1998 márciusáig a magyar hatóságok nem bírálták el a nem európai menedékkérők ügyét, hanem abban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának budapesti irodája döntött. Az Egyezményhez történő csatlakozásunkat követő hét év alatt (1996-ig) 2698 fő Európán kívüli területről érkezett személy kérelmét bírálták el, akik közül 262 fő esetében hoztak pozitív döntést.³³⁷ A Menekültügyi Főbiztosság budapesti képviseletének adatai szerint 1990-től 1998 márciusáig összesen 3259 fő nem európai nyújtott be menedékjogi kérelmet, akik közül 348 fő kapott menedékjogot.³³⁸ Ők úgynevezett „mandátumos menekültek” voltak. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának feladata (mandátuma), hogy nemzetközi védelmet nyújtson a Főbiztosság hatáskörébe tartozó személyek számára, akik a genfi menekültügyi egyezményben felsorolt feltételnek megfeleltek. Ezt általában akkor alkalmazzák, ha a külföldi az Egyezményben nem részes államban tartózkodik, vagy pedig olyan országban, amelyik az Egyezményt csak területi korlátozással fogadta el. Ezt a helyzetet a magyar kormány és az UNHCR közötti 1990-ben aláírt megállapodás is rögzítette,³³⁹ mely szerint (4. cikk): „.....a UNHCR irodát, vagy irodákat hoz létre és tart fenn az országban azzal a céllal, hogy nemzetközi védelmet biztosítson és humanitárius segítséget nyújtson a menekülteknek és más olyan személyeknek, akiknek ügyével a UNHCR foglalkozik. ... A UNHCR Iroda ellátja a Főbiztos által kijelölt feladatokat a menekültekkel és más a UNHCR hatáskörébe tartozó személyek ügyében, felhatalmazásának megfelelően, beleértve a UNHCR és más az országban működő kormányzati vagy nem-kormányzati szervezetekkel kapcsolatok megteremtését és fenntartását.” A gyakorlatban úgy nézett ki, hogy ha Európán kívüli országból érkező külföldi védelmet kért Magyarországon, a menekültügyi hatóság (a helyi szerv) a Menekültügyi Főbiztosság budapesti irodájához irányította, akik egy kvázi hatósági eljárást folytattak le. Személyesen meghallgatták az ügyfelet, majd a rendelkezésükre álló

³³⁷ A Menekültügyi és Migrációs Hivatal statisztikája. 1996. július

³³⁸ UNHCR Budapest Képviseletének adatai, idézi Menekültügyi és Migrációs Hivatal, Háttéranyag a menekültügyi helyzetről. 106-504/1999.

³³⁹ 23/1990. (II. 7.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa között Genfben, 1989. október 4-én aláírt megállapodás kihirdetéséről

információk alapján döntést hoztak az ügyében (általános garanciális szabályok nem érvényesültek, a döntés ellen jogorvoslat nem volt). Amennyiben menekültként elismerték, erről egy kétnyelvű igazolást kapott a külföldi, mellyel be tudott menni az illetékes rendőrkapitányságra, ahol tartózkodási engedélyt állítottak ki számára. Ellátásukról, támogatásukról az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága gondoskodott részben közvetlenül, részben civil szervezeteken keresztül. Munkát a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint, munkavállalási engedély birtokában vállalhattak.

Ellentétben az utóbbi évtizedekben tapasztaltakkal, a gyakorlatban legtöbbször egyébként legálisan beutazó, és Magyarországon más tartózkodási jogcímmel hosszabb-rövidebb ideig tartózkodó külföldiek kértek védelmet. Hosszú távú tartózkodásukat próbálták a „menekültügy segítségével rendezni” vagy olyan menekülési okokra hivatkoztak, melyek az ország elhagyása után történő események által következtek be („sur place” menekültek).³⁴⁰

A genfi egyezményhez fűzött területi korlátozás a '90-es évek második felében már nem volt összeegyeztethető Magyarország európai integrációs törekvéseivel, tekintve, hogy az Európai Unió minden állama területi korlátozás nélkül alkalmazta az Egyezményt. A területi korlátozás visszavonásáról 1997 végén döntött az Országgyűlés. Ezzel párhuzamosan elfogadta az új menedékjogi törvényt is (1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról). Mindkettő 1998. március 1-én lépett hatályba. A rendőrség által kiállított tartózkodási engedéllyel rendelkező menekültek ezután az időpont után a magyar menekültügyi hatóság által adott menekült státuszú külföldikkel azonos (a korábbiaknál kedvezőbb) helyzetbe kerültek, személyi igazolványt kaptak, munkát a továbbiakban szabadon (a magyar állampolgárokkal közel azonos módon), bejelentés vagy engedélyeztetési eljárás nélkül vállalhattak.

³⁴⁰ Az utóbb menekülté váló személyek megítéléséről részletes útmutatást tartalmaz a már említett UNHCR Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról, valamint az EU un. kvalifikációs irányelve is. Az utóbbi dokumentum ugyanakkor leszögezi, hogy a nemzetközi védelem megtagadható olyan személytől, akinél az üldöztetés veszélye olyan körülményeken alapszik, melyet maga idézett elő a származási ország elhagyása után, ez azonban a menedékjogi eljárás során mérlegelés kérdése. A legtöbb ilyen kérelem ténylegesen – az általam ismert hazai gyakorlatban – a származási ország elhagyását követően kifejtett politikai aktivitáson alapul, vagy vallási alapú üldöztetésre hivatkozik a külföldi (tipikusan az iszlám hitről a keresztény hitre való áttérésre).

9.9 A modern menekültügyi intézményrendszer korai időszakának (1988 - 1997) értékelése

A '80-as évek második felétől nagyjából a '90-es évek második feléig tartó időszak a modern menekültügy hőskorának tekinthető. A több évtizedes migrációs csend után, a politikai rendszerváltással egy időben, illetve már azt megelőzően Magyarország rövid idő alatt kapcsolódott be a nemzetközi vándorlásba, a klasszikus migrációelméleti tipizálás szerint önkéntes- és kényszermigránsokat befogadó országgént. Bár a legális kivándorlás is növekedett, a rendszerváltozás utáni évek migrációs egyenlege masszívan pozitív volt, mely egy évtizedre erőteljesen lelassította a '80-as évek elején meginduló, és egyre gyorsuló ütemű népességcsökkenést.³⁴¹ A jelzett időszakban bekövetkezett befelé történő vándorlás nélkül, csak a népességfejlődés endogén tényezőit figyelembe véve (születés és halálozás különbözete), Magyarország népességszáma mára már alig haladná meg a 9 millió főt. Ebben az egyébként kedvező jelenségben a kényszervándorlásnak is jelentős szerepe volt.

A '90-es években a nemzetközi védelem három kategóriája volt ténylegesen használatban Magyarországon, melyek alkalmazása eltérő súllyal jelent meg a gyakorlatban:

1. Az első csoportot az un. konvenciók menekültek alkották. Az e csoportba tartozó menekültek ügyében a BM Menekültügyi Hivatala (1993-tól Menekültügyi és Migrációs Hivatal) helyi szervei jártak el, és a tárgyalt időszakban szinte kizárólag határon túli magyarok kaptak védelmet. Ezzel együtt a hosszú távú beilleszkedés lehetőségében is részesültek, mellyel a döntő többség élt is. Bár jogilag más volt a helyzet, tényleges célját és eredményét tekintve ez megfeleltethető az első világháború után érkezett, és a társadalom által menekülteknek tekintett üldözött magyarok befogadásával, még ha nyilván más nagyságrendről is beszélhetünk. A menekült státusz kezdetben kifejezetten és bevallottan a határon túli magyarok számára létrehozott és fenntartott jogállás volt,³⁴² ezt szolgálta a hazai szabályozásban a fentebb már említette „nyelvi okból történő üldöztetés” definíciója (a meghatározott társadalmi csoport helyett). A jelzett időszakban összesen mintegy 4300 személy

³⁴¹ Lásd a Központi Statisztikai Hivatal népességi és népmozgalmi adatai <https://www.ksh.hu/nepesseg-es-nepmozgalom>

³⁴² SZÁSZI Ádám (2005): A magyarországi menedékjog szabályainak változásai napjainkban. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, 2005. 6/2. sz. 201. o.

kapott menekült státuszt ilyen módon (a kérelmezők több mint 70 %-a), akik túlnyomó többsége később állampolgárságot szerzett.

Menedékjogi kérelmek és a magyar menekültügyi hatóság döntései (1989-1997)³⁴³

Év	Menedékjogi kérelmek száma	Döntés típusok			Összesen	Főbb kérelmezői csoportok (áp. szerint)
		Menekült-kénti elismerés	Elutasítás	Eljárás megszüntetése		
1989	36	35 fő	1 fő	0 fő	36 fő	n. a.
1990	3.520	2.561 fő	318 fő	548 fő	3.427 fő	román (3.432 fő) szovjet (60 fő) albán (18 fő)
1991	921	434 fő	150 fő	223 fő	807 fő	jugoszláv (485 fő) román (359 fő) szovjet (60 fő)
1992	458	472 fő	71 fő	58 fő	601 fő	jugoszláv (309 fő) román (113 fő)
1993	468	361 fő	45 fő	21 fő	427 fő	jugoszláv (391 fő) román (36 fő) horvát (17 fő)
1994	207	239 fő	29 fő	13 fő	281 fő	jugoszláv (151 fő) román (32 fő)
1995	130	116 fő	32 fő	5 fő	153 fő	jugoszláv (79 fő) román (25 fő)
1996	152	66 fő	42 fő	31 fő	139 fő	jugoszláv (73 fő) török (24 fő) román (21 fő)
1997	177	27 fő	106 fő	57 fő	190 fő	török (79 fő) jugoszláv (40 fő)
Össz.		4311 fő (71,1 %)	794 fő (13,1 %)	956 fő (15,8 %)	6061 fő (100 %)	

³⁴³ Saját szerkesztés, a BM Menekültügy Hivatal / Menekültügyi és Migrációs Hivatal éves jelentései alapján. A táblázat nem tartalmazza sem a menedékes eljárásokat, sem pedig az UNHCR Budapesti Irodája által az Európán kívüli országból érkező kérelmezők ügyében indult eljárásokat. Bár Törökország és a Szovjetunió földrajzi értelemben nagyrészt ázsiai országok, a török és szovjet (1991 után szovjet utódállamokból érkező) kérelmezők ügyében a magyar menekültügyi hatóság járt el.

2. A menekültügyi igazgatás fő feladata a '90-es évek első felében a délszláv háborúból eredő kényszermigráció kezelése volt. 1991 nyaratól 1996. január 15-ig Magyarország mintegy 74.000 fő volt jugoszláv állampolgárnak biztosított ideiglenes védelmet, háromnegyedük bosnyák nemzetiségű volt. Bár esetükben nem került sor a menekültügyi szabályok szerinti eljárás lefolytatására, a személyes meghallgatás, regisztráció, az okmányok kiállítása / hosszabbítása / cseréje mindannyiuk esetében megtörtént. A legtöbbnek közülük hosszabb-rövidebb ideig a befogadás anyagi feltételeit is biztosítani volt szükséges. A befogadó állomásokon tömeges ellátási feladatokat kellett ellátni, mely speciális rövid távú eszközöket, szervezeti és személyzeti feltételeket kívánt meg. Míg a háború kezdetén túlnyomó többségben magyarul beszélő, magyar anyanyelvű vagy magyarul jól értő személyek érkeztek, a boszniai polgárháború elől menekülők esetében a nyelvi-kulturális-vallási különbözőséggel is meg kellett küzdeni. Már a kezdeti időszakban felmerült, hogy az idegen kultúrkörből érkező menekültek számára is szükséges valamilyen integrációs koncepciót megfogalmazni, még ha tartózkodásuk ideiglenes is, erre azonban még hosszú ideig nem került sor.

Magyarországra érkezett regisztrált menekülők (1991-1997)³⁴⁴

Év	Regisztrált kérelmezők összesen	(volt) Jugoszlávia területéről érkezők	
1991	53 359 fő	48 485 fő	90,87 %
1992	16 204 fő	15 021 fő	92,70 %
1993	5 366 fő	4 593 fő	85,59 %
1994	3 375 fő	2 386 fő	70,70 %
1995	5 912 fő	5 046 fő	85,35 %
1996	1 259 fő	559 fő	44,40 %
1997	2109 fő	257 fő	12,19 %
Mindösszesen	87 584 fő	76 347 fő	87,17 %

³⁴⁴ Saját szerkesztés, a BM Menekültügy Hivatal / Menekültügyi és Migrációs Hivatal éves jelentései alapján. A regisztrált kérelmezői számban az összes nemzetközi védelmet kérő szerepel, akit a magyar menekültügyi hatóság regisztrált. A volt Jugoszláviából érkezők oszlop túlnyomó részt az ideiglenes védelmet kérő személyeket takarja, de nem kizárólag, tekintve, hogy a vajdasági magyarok egy része – főleg akik a Jugoszláv Néphadseregbe történő sorozás elől menekültek – normál menedékjogi eljárásba kerültek.

3. Számszerűleg, illetve a hazai intézményrendszerre kifejtett hatását tekintve is marginális volt az un. mandátumos menekültek szerepe, akik jelentős részben tranzitországnak tekintették Magyarországot, és azon nyugat-európai országokba akartak továbbutazni, ahol jobb esélyt láttak az egzisztenciális boldogulásra, esetleg rokoni-baráti kapcsolataik voltak.

**A UNHCR budapesti képviselete által az Európán kívülről érkezett
menedékkérők ügyében hozott döntések (1990-1997)³⁴⁵**

Év	Menedék- kérők száma	Menedékjogot kapott		Elutasított / Kérelmét visszavonta / Eljárás megszüntetve	
1990	450 fő	12 fő	2,67 %	438 fő	97,33 %
1991	380 fő	15 fő	3,95 %	365 fő	96,05 %
1992	401 fő	17 fő	4,24 %	384 fő	95,76 %
1993	261 fő	35 fő	13,41 %	226 fő	86,59 %
1994	231 fő	15 fő	6,49 %	216 fő	93,51 %
1995	460 fő	62 fő	13,48 %	398 fő	86,52 %
1996	515 fő	106 fő	20,58 %	409 fő	79,42 %
1997	561 fő	86 fő	15,33 %	475 fő	84,67 %
Összesen	3259 fő	348 fő	10,68 %	2911 fő	89,32 %

Jogállástól függetlenül a magyar nemzetiségűek Magyarországot túlnyomó részt célországnak tekintették, a nem magyarok itteni tartózkodásukat ideiglenesnek tartották, és az otthoni rendeződésben bízva vissza akartak térni származási országukba, vagy más fejlett országba szerettek volna letelepedni. Elmondható, hogy a '80-as évek végén újonnan megszerveződő

³⁴⁵ Saját szerkesztés, a BM Menekültügy Hivatal / Menekültügyi és Migrációs Hivatal éves jelentései alapján.

(csak történeti előzményekre támaszkodni tudó) menekültügyi rendszer a körülményekhez képest jól ellátta feladatát, melyben meglátásom szerint két döntő momentum volt.

Egyrészt, a nemzetközi szervezetektől és a nyugati országoktól érkező nagyon komoly anyagi és szervezeti támogatás, melyet – a többi közép-európai országhoz hasonlóan – Magyarország is megkapott. Ez elsősorban az ENSZ Közgyűlésének valamint a Gazdasági és Szociális Tanácsnak alárendelt szervezetén, a Menekültügyi Főbiztosságon keresztül érkezett (de a nyugati kormányok közvetlenül is nyújtottak támogatásokat), hogy egy működő, a nyugati sztenderdeknek megfelelő menekültügyi igazgatást és befogadási rendszert tudjon Magyarország kialakítani. A támogatások célja ezzel a képességfejlesztéssel a másodlagos migráció csökkentése, és a nyugati országok saját ellátórendszerének tehermentesítése volt. Bár Magyarország egy demokratikus és menekültügyi szempontból is biztonságos ország volt a rendszerváltozás után, rendkívül csekély vonzerővel bírt még a szegényebb országokból érkező kényszerszermigránsok szemében is, így ténylegesen kevés terhet vettünk le a nyugati menekültügyi rendszerekről.³⁴⁶

Másrészt – és ez rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban is általános politikai / szakmai vélekedés volt, de a későbbi kormányok is teljesen mértékben így cselekedtek – Magyarországon is a nemzetközi normáknak megfelelő menekültügyet akartak létrehozni. Bár lokálisan akkor is voltak problémák a külföldiekkel történő együttélésből, a főáramú társadalmi és politikai diskurzusban nem jelent meg a kényszerszermigránsokkal szembeni általános hangulatkeltés, mely nyilván a menekültügyben dolgozók munkáját is meghatározta. Ezt a komplex feladatot e célra létrehozott intézmény, hivatal, kifejezetten a külföldiek ellátására szolgáló rendszer létrehozása nélkül egyrészt nem lehetett volna végrehajtani, másrészt olyan megkerülhetetlen nemzetközi kötelezettség is volt, melyhez nélkülözhetetlen anyagi támogatások kapcsolódtak. Megteremtése az Európai Unióhoz vezető út egyik fontos állomása, kritériuma volt.

³⁴⁶ CUTTS, Mark (2001): *i.m.* 161. o.

10. Kitekintés: a menekültügyi intézményrendszer kialakítása néhány környező közép-európai államban³⁴⁷

A hazai menekültügyi intézményrendszer kiépülését kontextusba helyezendő, kitekintést teszünk a sok tekintetben hasonló történelmi helyzetben lévő közép-európai országokra is. Tekintve, hogy a tárgyalt időszakban a Magyarországtól délre és keletre lévő államok alapvetően menekülteket és migránsokat kibocsátó országok voltak, összevetésre leginkább az ún. visegrádi országok alkalmasak: Csehszlovákia (1993. január 1-től Csehország és Szlovákia), valamint Lengyelország. A gazdasági és társadalmi különbségek mellett ezen országcsoport helyzete sok hasonlóságot mutatott. A második világháború utáni évtizedekben a nemzetközi migrációs mozgásoktól jórészt elzárt, befogadási tapasztalatokkal alig rendelkező országok, melyek a rendszerváltozást követő nyitás után is alapvetően tranzit államok maradtak. Bár Magyarország kivételével jelentős kényszerszermigrációs nyomás nem érte őket, a nyugati elvárásnak eleget téve a menekültügyi igazgatás kiépítésével is meg kellett tenniük azokat az intézkedéseket, melyek megteremtették egy modern migrációs intézményrendszer alapjait. Földrajzi helyzetük fontossá tette őket a tekintetben, hogy egy komolyabb menekültválság esetén nyugat felé hatékony pufferzónaként működjenek³⁴⁸ (bár ezt akkor senki sem látta előre, harminc évvel később ezek az országok eleget is tettek az elvárásoknak).

Csehország elsősorban a Németországba irányuló illegális migráció egyik fő tranzitországa, ugyanakkor Csehszlovákia a szocializmus időszakában relatíve (Lengyelországgal és Magyarországgal összehasonlítva) jelentősnek mondható befogadó volt, ahol legálisan több tízezres nagyságrendben éltek idegen kultúrkörből érkező külföldiek. A vietnámi közösség már a '80-as években is jól látható populációt alkotott, akiket a Vietnámi Szocialista Köztársaság elsősorban képzés és tapasztalatszerzés miatt küldött Csehszlovákiába. A rendszerváltozás után a vietnámiak nagy része nem tért vissza származási országába, hanem gyakran alacsonyabb képzettséget kívánó munkakörökben, a kiskereskedelemben és a vendéglátásban kezdett dolgozni. Bár határon túli kisebbség bevándorlásáról nem beszélhetünk, a pozitív vándorlási egyenleg fenntartását a '90-es években a viszonylag jó

³⁴⁷ Ez az alfejezet nagyrészt KLENNER Zoltán (2023): A modern menekültügyi igazgatás létrehozása a közép-európai országokban. Belügyi Szemle 71. évfolyam 7. szám. 1221-1236. o. felhasználásával készült.

³⁴⁸ STOLA, Dariusz (2001): Patterns of Migration in Central Europe. Edited by Claire WALLACE and Dariusz STOLA. Palgrave Publishers Ltd., New York. 3. o.

gazdasági helyzet segítette elő. A rendszerváltozás hajnalán a jövedelemszerzési célú migráció mellett a menedékkérők is megjelentek. Csehszlovákia 1991. november 26-án csatlakozott a genfi menekültügyi egyezményhez, és megalkotta első menedékjogi törvényét.³⁴⁹ A törvény szabályozta a menekültstátusz megállapítására irányuló eljárást, valamint a menekültstátuszt kérők- és elismert menekültek jogait és kötelezettségeit. Átvette az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény fogalmi elemeit, és tartalmazta a menedékkérők részére nyújtott alapvető támogatásokat, ellátásokat, jogokat és kötelezettségeket, a státusz visszavonásának eseteit. A UNHCR a többi volt szocialista országhoz hasonlóan hathatós támogatást nyújtott a nemzeti menekültügyi rendszer kiépítésében, ami szakértői segítséget, akár az eljárásokban való részvételt, a jogszabályi környezet kialakítását, illetve pénzügyi támogatást jelentett. E mellett támogatást kaptak a létrejövő civil társadalom azon szervezetei is, akik tevékeny segítséget tudtak biztosítani a menekültügyben, akár a nemzetközi védelmet kérők ellátásában, akár az elismert menekültek beilleszkedésének elősegítésében. A menekültként elismert személyek – a genfi menekültügyi egyezménynek megfelelően, de például a magyar szabályozásnál megszorítóbb módon – munkát csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint vállalhattak, illetve ingatlan tulajdont is csak így vásárolhattak. A kérelmekkel kezdetben a határrendészet, később a Belügyminisztérium Menekültügyi Főosztálya foglalkozott. Az 1990-es évek végén, az uniós csatlakozás előkészítéséhez kapcsolódóan megkezdődött a külföldiekkel foglalkozó joganyag, ezen belül a menekültügyi törvény áttekintése. Az újabb menekültügyi törvény már megfelelt a nemzetközi és uniós normáknak, tartalmazott rendelkezéseket a biztonságos származási- és biztonságos harmadik országra, valamint a bírósági felülvizsgálatra vonatkozóan is. A társadalmi beilleszkedés elősegítésében elsősorban a nyelvoktatásra és a lakhatásra koncentrált. 1990-től az évtized végéig mintegy 15 ezer külföldi nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet, azaz évente átlagosan 1500-2000 fő. Az első években, élve az újonnan megszerzett utazási szabadsággal elsősorban román, bolgár és moldáv állampolgárok érkeztek, majd a volt Jugoszláviából és a volt Szovjetunió utódállamaiból érkezők kértek nemzetközi védelmet (elsősorban bosnyákok és örmények), de a '90-es évek második felében Európán túlról (Afganisztán, Irak, Angola) is sok külföldi menekülő kötött ki Csehországban. A bosnyákok, afgánok és irakiak közül sokan kaptak védelmet. 1990-től 1998-ig a kérelmezők 12,2 %-a kapott menekültstátuszt.³⁵⁰ Míg a menedékkérők és elismert menekültek

³⁴⁹ 1990. évi 498. számú törvény, hatályban 1991. január 1-től 1999. december 31-ig

³⁵⁰ MIGRATION AND ASYLUM IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE LIBE 104 EN

https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/czechrep_en.htm#N41 (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

száma a '90-es években lényegében egy alacsony szinten stagnált, a jövedelemszerzési céllal Csehországban tartózkodó külföldiek létszáma folyamatosan emelkedett.

Szlovákia a délről és keletről Nyugat-Európába irányuló migrációs útvonalak egyik fő tranzitországa. Önálló állammá válásával, 1993. január 1-én csatlakozott az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez. A belügyminisztériumhoz tartozó Migrációs Hivatalt 1993-ban alapították meg, mely kormányhivatalként felelős volt a menekültkérelmek elbírálásáért is. A rendszerváltozás utáni években viszonylag sok olyan Európán kívülről, idegen kultúrkörből érkezett külföldi élt az országrészen, elsősorban Pozsonyban. A fejlődő világból érkező diákok közül sokan tanulmányaik elvégzése után nem tudtak vagy nem akartak visszatérni származási országukba, és jogállásuk rendezése, hosszú távú tartózkodásuk biztosítása érdekében menedékkérelmet nyújtottak be. Bár hivatalosan a menekültstátusz megadásának kritériumai megfelelnek az 1951. évi genfi egyezményben szereplő feltételeknek, a gyakorlatban a szlovák nyelvtudást, képzettséget is figyelembe vették a döntéshozatalban, a társadalmi beilleszkedés hajlandósága előnyt jelentett a kérelmek elbírálásakor. Ezen menekülthullám „lecsengése” után a menedékkérelmek száma alacsony szinten stagnált, az önálló Szlovákiában mindössze néhány tucat fő volt évente. Az első önálló menekültügyi törvény 1996 januárjában lépett hatályba, mely még a korábbi csehszlovák időben keletkezett törvényt váltotta fel. Az uniós csatlakozás előkészítéseként 2000-ben ezt a jogszabályt is harmonizálták, mely 2000. november 1-én lépett hatályba.³⁵¹ Ennek célja, hogy megállapítsa az államigazgatási szervek eljárását a menedékkérelmek elbírálása tekintetében, továbbá meghatározza a menedékjogot kérők, az elismert menekültek, valamint az ideiglenes védelmet kapott külföldiekre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket. A Belügyminisztérium alá tartozó Migrációs Hivatalban lehetett a menedékjogi kérelmeket kizárólagosan benyújtani. A menedékkérők a kérelem benyújtásával jogosulttá váltak ellátások és támogatások meghatározott körére: elhelyezés főszabály szerint nyitott befogadó központban, napi háromszori étkezés, alapvető orvosi ellátás és egészségügyi szűrővizsgálat, kisebb összegű pénzbeli támogatás.³⁵² A genfi egyezményen alapuló menekültstátuszon kívül a szlovák szabályozás is ismer egyéb védelmi jogállásokat: „humanitárius okból” lehet menekültként elismerni azt a külföldit, aki nem felel meg az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény

³⁵¹ Act No. 283 of 14 November 1995, Refugee Act <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52c1874c4> (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

³⁵² U.S. Committee for Refugees World Refugee Survey 1999 - Slovak Republic <https://www.refworld.org/docid/3ae6a8c028.html> (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

kritériumainak.³⁵³ Ezen elvi lehetőséggel csak a legritkább esetben élt a szlovák állam. A szabályozásban ugyancsak szerepel az ideiglenes védelem jogintézménye, melyet a '90-es évek első felében a jugoszláv polgárháború elől menekülő személyek esetén alkalmaztak, akiknek döntő többsége bosnyák volt. A háború után megkezdték az ideiglenes védelmi státuszok felülvizsgálatát, de a kérelmek befogadása a magyarországi szabályozási rendhez viszonyítva csak később, 1997 júniusában szűnt meg. Ezen időpont után az ideiglenes védelmi jogállást már egyáltalán nem alkalmazták. A menekültek legfeljebb hat hónapot tölthettek a befogadó állomáson, mely azonban egyedi elbírálás alapján meghosszabbítható volt. Az elismert menekültek automatikusan határozatlan idejű tartózkodási engedélyt kaptak, ami néhány kivételtől eltekintve a szlovák állampolgárokhoz hasonló jogokkal ruházta fel őket.³⁵⁴

Az 1990-es években tehát Szlovákiában is létrejött egy nemzeti menekültügyi rendszer, amely magában foglalta a menekültügyi eljárásra vonatkozó szabályokat, a befogadási szabályokat és a menedékkérők ellátásra vonatkozó szabályokat, valamint egy integrációs csomagot, melyet részben a szlovák állam, részben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága finanszírozott. A menekültek integrációjának gyakorlata – hasonlóan a többi visegrádi országhoz – továbbra is nagy kérdés, tekintettel arra, hogy a külföldiek többsége elsősorban tranzitországgént kezeli Szlovákiát, és céljuk a Nyugat-Európába történő eljutás.

Az uniós csatlakozás előtt elsősorban (a '90-es évek első felében) a volt Jugoszlávia területéről érkeztek menedékkérők, továbbá Afganisztánból, Irakból, és a volt Szovjetunió területéről. 2002-ben körülbelül 2500 menedékkérő és 400 elismert menekült tartózkodott az országban, valamint körülbelül 240 hontalanként elismert személy.³⁵⁵

Lengyelország 1991. szeptember 27-én csatlakozott az 1951. évi genfi egyezményhez és az azt kiegészítő 1967. évi jegyzőkönyvhöz. Az emberi jogok európai egyezményét 1993-ban ratifikálták. A menekültekre vonatkozó nemzeti jogszabályokat főként az idegenrendészeti törvény tartalmazza, mely a nemzetközi elvárásoknak megfelel, illetve későbbi módosításai az

³⁵³ Ez a szabály megfeleltethető a magyar menedékkjogi törvény azon kitételének, miszerint a menekültügyért felelős miniszter a menekültkénti elismerés feltételei fennállásának hiányában kivételes méltányosságból menekültként ismerheti el azt a külföldit, akinek az elismerését humanitárius ok indokolja, feltéve, hogy a külföldi menekültkénti elismerését kizáró ok nem áll fenn.

³⁵⁴ MIGRATION AND ASYLUM IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE LIBE 104 EN https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm#N159 (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

³⁵⁵ UNHCR Country Operations Plan 2002 - Slovak Republic <https://www.refworld.org/country,,UNHCR,,SVK,,3b6671e74,0.html> (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

európai uniós csatlakozás követelményeihez is alkalmazkodtak.³⁵⁶ A Külföldiekről szóló törvény szabályozza az idegenrendészeti kérdéseket (külföldiek beutazása és tartózkodása, átutazása, vízum ügyek, tartózkodási engedélyek), a menedékjogot, továbbá a lengyel származású külföldiek hazatelepítését is.³⁵⁷ Lengyelország hosszú történelme során többnyire migránsokat, menekülteket kibocsátó ország volt, mely csak a rendszerváltozás utáni években változott meg. A szocializmus évtizedei alatt, a többi Közép-Kelet európai országhoz hasonlóan kisebb számban politikai-ideológia alapon engedett be menekülteket (Görögország, Chile, Vietnám), melyek egyenként csak néhány száz fős csoportot tettek ki. A rendszerváltozás körüli években Lengyelország még a többi visegrádi országhoz képest is súlyos gazdasági és társadalmi problémákkal küzdött, saját állampolgárainak többsége is nagyon szerény körülmények között élt. Ennek, valamint földrajzi helyzetének is köszönhetően egyáltalán nem volt vonzó célország sem a legálisan, munkavállalás vagy más célból érkező külföldiek, sem pedig a menedékkérők szemében. Az érkezők alacsony száma, illetve a lengyel állampolgárok tömeges kivándorlása miatt – mely jelenség egészen a 2010-es évek közepéig jellemző volt – a lengyel társadalom alapvetően menekült- és általában migrációpárti volt, a külföldiek elutasítása nem volt jellemző. Az 1990-es évek első felében mindösszesen évi néhány száz fő kért menedéket Lengyelországban, mely lassú emelkedés után, a '90-es évek második felétől, évi 2-3 ezer fő körül stabilizálódott. A fő küldő országok: Afganisztán, Srilanka, Irak, Pakisztán, a volt Jugoszlávia ('90-es évek elején), valamint a volt szovjet utódállamok (Örményország, Ukrajna, később Csecsenföld). Az elismerési arány mindvégig nagyon alacsony volt, évente jellemzően néhány tucat fő. Ez azonban nem elsősorban a szigorú menekültügyi rezsim eredménye, hanem inkább annak következménye, hogy a szerény számú kérelmező többsége sem várta meg az eljárás végét. A UNHCR jelentései szerint a lakhatás, a foglalkoztatás és a szociális rászorultság alapján történő segélyhez való hozzáférés is problémás volt. Különösen a legális munkához jutás jelentett komoly akadályt, miután a munkanélküliség még a környékbeli államokhoz képest is kiemelkedő volt. Történelmi okok miatt az országba elsősorban Ukrajnából érkeztek a 2000-es évektől kezdődően főként munkavállalási céllal, majd 2022 tavaszán, Ukrajna

³⁵⁶ Aliens Act (No. 739 of 25 June 1997) <https://legislationline.org/taxonomy/term/12630> (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

³⁵⁷ Az 1980-as évek végén, az utolsó szovjet népszámlálás szerint hivatalosan 1.126.000 lengyel élt a Szovjetunióban (túlnyomó részt Ukrajnában), ezen kívül a fejlett világ országaiban is jelentős lengyel diaszpóra volt. A „hazatérő” lengyelek száma a '90-es években évi 5 és 10 ezer fő között változott.

megtámadását követően Lengyelország vált Európában a második legtöbb menekültet ideiglenesen befogadó állammá.³⁵⁸

Különbségek és hasonlóságok

Nagyobb létszámú menekült befogadásának kényszerével a visegrádi országok közül elsőként Magyarország nézett szembe, már jóval a rendszerváltozást megelőzően, illetve azelőtt, hogy erre vonatkozóan bármilyen szabályrendszer is született volna. A genfi menekültügyi egyezményhez való gyors csatlakozás itt csak részben jelentette a nyugat-európai liberális demokráciák sztenderdjeinek önkéntes átvételét, sokkal inkább a külső körülmények kényszerítő hatására következett be. A menekültvédelmi rendszer kialakítása a demokratizálódási folyamat egyik fontos eleme volt, melyet széles körű társadalmi támogatás övezet. A megnyíló határokon az utazás szabadságával élve saját állampolgáraik közül is sokan próbáltak Nyugat-Európába vándorolni: ez azonban már nem találkozott azzal a befogadási hajlandósággal, melyet a korábbi évtizedekben az évi néhány ezer kelet-európai polgár érkezése jelentett. A nemzetközi menekültügyi sztenderdek átvételében, a menekültügyi és migrációs szabályozás kialakításában, az alapszintű szolgáltatást nyújtó befogadó kapacitások megteremtésében nagyon hasonló utat jártak be a visegrádi országok, a menekültügy gyakorlata Magyarországon egészen más volt, mint a másik két (1993-tól három) államban, miután itt néhány éven belül két súlyos menekülthullámmal is szembe kellett nézni. Elmondható, hogy a menekültkérdés megítélésében, a menekültügyi szabályozás és az intézményrendszer kialakításában sok hasonlóság figyelhető meg az említett országcsoport vonatkozásában, ugyanakkor földrajzi elhelyezkedésük és történeti múltjuk miatt eltérő kihívásokkal találkoztak a rendszerváltozás körüli években. Ezek a különbségek az azóta eltelt években inkább felerősödtek, mely az ukrajnai háború következtében bekövetkező, Európában a II. világháború óta nem látott méretű kényszmigrációs hullám kezelésében is megmutatkozik.

³⁵⁸ SHEVEL, Oxana (2011): *Migration, Refugee Policy and State Building in Postcommunist Europe*. Cambridge University Press, New York. 227. o.

11. Menekültügy a '90-es évek második felétől az Európai Unióhoz való csatlakozásig

11.1 A befogadó kapacitások csökkentése, jogi és szervezeti harmonizáció

A jelentősebb beáramlási hullámok után, a jogharmonizáció mellett, a menekültügyi politika is megváltozott. A kapacitások lecsökkentek, a tömeges befogadás korszaka véget ért. Bár a menedékkérők száma egyes időszakokban még emelkedett, jelentősebb számú védelemre szoruló külföldi tartós elhelyezésére nem került többé sor. Ezen az ország európai uniós tagsága és lassú gazdasági felzárkózása sem változtatott.

1996. december 31-én bezárt a legnagyobb befogadó létesítmény, a nagyatádi állomás. A még ott lakó menedékeseket a Debreceni Befogadó Állomásra helyezték át, így 1997. január 1-től három befogadó állomás működött Magyarországon: Bicskén, Debrecenben és Békéscsabán, mely struktúra több funkcióváltással ugyan, de – a Vámosszabadi Befogadó Állomás megnyitásáig – 2013-ig fennmaradt.³⁵⁹ 1997. június 30-án a Menekültügyi és Migrációs Hivatal nyilvántartása szerint³⁶⁰ a befogadó intézményekben 941 fő menekült, menedékes és befogadott státuszú külföldit láttak el, az országban összesen 2672 menekült és 4083 menedékes tartózkodott.³⁶¹ Az újonnan érkezők száma azonban alacsony volt (1996-ban mindössze 1259 új kérelem volt, akik közül 66 főt, míg 1997-ben 2129 új kérelem volt, akik közül mindössze 27 főt ismertek el menekültként), így az ellátási létszám tendencia-szerűen csökkent. Az érkezők között egyre nagyobb arányban voltak azonban az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből származók.

³⁵⁹ 2002-ig ideiglenes szálláshelyként működött még egy befogadó objektum a Somogy megyei kistéleptülésen, Vésén, ahol túlnyomó többségükben a horvátországi Kórógyról elmenekült magyar nemzetiségű menedékesek éltek, akik a község újjáépítése után folyamatosan hazatértek. Ezen túl, kis létszámmal és időről időre változó helyszíneken működő közösségi szállásokon, egyéb szerződéses szálláshelyeken is láttak el (valamilyen típusú) védelembe vett vagy azt kérelmező külföldieket. Ezen túl szerződéses szálláshelyek is üzemeltek még, így a Magyar Vöröskereszt Menekülteket Segítő Otthont működtetett Budapest XI. kerületében, a Fonyód utcában, ahol a 2000-es évek elejéig vajdasági magyarok voltak elhelyezve.

³⁶⁰ Tájékoztató dr. Zsuffa István, a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára részére a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1997. első félévében végrehajtott feladatairól. Budapest, 1997. július.

³⁶¹ Az utóbbi szám nyilván túlzó. Böven lehetnek köztük olyanok, akik – bár volt érvényes tartózkodási jogosultságuk – Magyarországot már ideiglenesen vagy a véglegesség szándékával elhagyták, melyet nem jelentettek be.

11.2 A menedékjogi törvény előkészítése és elfogadása

Az addigra már kiépült, szervezetileg stabil menekültügyi igazgatásnak két új feladata volt ebben az időszakban. Egyrészt segíteni a politikai döntéshozókat a migrációs joganyagot érintő uniós jogharmonizációban, az első önálló menedékjogi törvény és végrehajtási rendeleteinek megalkotásában, a migrációs és menekültpolitika kialakítására vonatkozó előterjesztések elkészítésében. Másrészt – de ez már inkább az ezredforduló után került napirendre – a tömeges ellátási és támogatási feladatok helyett az idegen kultúrkörből érkező elismert menekültek magyarországi integrációjának elősegítése, az egyes menekültként elismert külföldieknek történő segítségnyújtás került a középpontba. Az utóbbit az is szükségessé tette, hogy a UNHCR Budapesti Képviselte erről a területről a '90-es évek végén teljesen kivonult, finanszírozóként csökkenő mértékben megmaradva ugyan, de a tényleges munkában átadva a terepet az állami és civil szereplőknek.

1997. február 5-én lépett hatályba a Menekültügyi és Migrációs Hivatal főigazgatójának, a Határőrség országos parancsnokának, és az országos rendőrfőkapitány közbiztonsági helyettesének együttes intézkedése, mely az Európán kívüli országok állampolgára által előterjesztett menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos eljárás átmeneti szabályait – az önálló menedékjogi törvény életbelépéséig – tartalmazta. Ezen intézkedés alapján került sor (az akkor éppen) az idegenrendészeti törvény hatálya álló un. befogadott jogállású külföldieknek³⁶² a befogadó állomáson történő elhelyezésére.

A menedékjogról szóló törvényjavaslat általános vitája a Parlament 1997. szeptember 24-ei ülésnapján kezdődött. Az előterjesztésben szereplő fő érv az volt a törvény megalkotása mellett, hogy Magyarország csak így tud eleget tenni nemzetközi kötelezettségeinek, tekintve, hogy mindaddig a menedékjogra vonatkozóan nem született törvényi szintű szabályozás, azt csak alacsonyabb szintű szabályok és egyéb szervezeti intézkedések rendezték. A vitában felszólalók szóvá tették, hogy az önálló menedékjogi törvény megalkotásának kérdése már a

³⁶² 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról. 32. § (1) alapján nem irányítható vissza, illetőleg nem utasítható ki a külföldi olyan országba, vagy olyan területek határára, ahol faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére, vagy olyan területek határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve kiutasított külföldi kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak lenne kitéve. E személyek részére kötelező tartózkodási hely jelölhető ki. Ezt a jogállást sok egykori menekélyes is megkapta humanitárius okból, annak érdekében, hogy ellátását továbbra is biztosítani lehessen.

'90-es évek eleje óta napirenden volt, azzal már a korábbi kormányzatnak foglalkoznia kellett volna. A törvény elfogadásával változtak az eljárás szabályai, és a genfi egyezményben felsorolt, a Szerződő Államok kötelezettségének megfelelően szélesebb körű támogatásokat és ellátásokat biztosított az elismert menekülteknek is, immár az idegen kultúrkörből érkező, magyarul nem beszélő külföldiek hosszú távú társadalmi beilleszkedése céljából. A menekülteken kívül önálló jogállást kaptak a menedékesek, bár itt az eljárás részletei nem voltak túlzottan cizelláltak. Új, a menekültügy körében kezelt védelmi kategóriaként jelent meg a már említett befogadotti jogállás. A befogadottak átmeneti védelmét, a státuszra vonatkozó részletszabályokat Magyarországon hol az idegenrendészeti törvény, hol pedig a menekültügyi joganyag tartalmazta (jelenleg az utóbbi). Bár alapját az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény szabályozza (a már többször említett non-refoulment elve, azaz a kiutasítás vagy visszaküldés tilalma), mint jogállást tartalmilag sem a menekültügyi egyezmény, sem pedig más nemzetközi egyezmény nem konkretizálja (azon túl, hogy az levezethető a halálbüntetés és a kínzás, illetve embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút tilalmából).³⁶³

A törvény meghatározta a védelem feltételeit és korlátait, a törvényes eljárás garanciáit, valamint kialakította a részletszabályok kereteit, az ország humanitárius hagyományainak figyelembevételével. A törvényjavaslat vitájában még az akkor ellenzékben lévő képviselők is elismerték, hogy széles körű társadalmi egyeztetés zajlott, a Belügyminisztérium kikérte a szakértőket, állami, civil és társadalmi szervezeteket, illetve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának álláspontját, és javaslataikat be is építette a végső törvénytövegbe.

1997. december 9-én fogadta el az országgyűlés a menedékjogról szóló törvényt,³⁶⁴ mely 1998. március 1-én lépett hatályba (1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról). Ezzel egyidejűleg Magyarország feloldotta a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezményhez fűzött területi korlátozást is, melyben akkor minden politikai párt egyetértett. A legfőbb indoka a korlátozás feloldásának az volt, hogy ezt más európai ország sem alkalmazta, így az nem összeegyeztethető Magyarország nagyon várt uniós tagságával (a többi volt szocialista ország, Csehország, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Lengyelország, Bulgária) eleve ilyesfajta korlátozás nélkül fogadta el az egyezményt.³⁶⁵

³⁶³ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

³⁶⁴ Országgyűlési napló - 1997. évi őszi ülészak. <https://library.hungaricana.hu/hu> (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

³⁶⁵ A határozati javaslat előadója az 1997. szeptember 9-ei ülésnapon dr. Világosi Gábor belügyminisztériumi államtitkár volt, a felszólaló akkor ellenzéki képviselők (MDF, KDNP, Fidesz) mindannyian egyetértettek a

A törvény és végrehajtási rendeletei tehát részletesen szabályozták a menedékjoggal kapcsolatos eljárási kérdéseket, a menekült, a menedékes, a befogadott jogállás megállapítását, a különböző támogatásokra, ellátásokra vonatkozó jogosultság kérdéseit, az eljáró szervek feladatait, hatáskörét, az eljárási garanciák rendszerét.

Összességében nagy újítások nem voltak a törvényben, inkább egységes, összehangolt rendszerbe tette a korábbi szétszórt szabályozást, eljárási jogköröket és gyakorlatot. Korábbiakban is meglévő fogalmak definícióját pontosította, illetve új fogalmakat is bevezetett (pl. a menekült fogalma immár teljes mértékben megegyezett a genfi egyezményben meghatározott definícióval, megjelent a kísérő nélküli kiskorú fogalma, a biztonságos származási ország és biztonságos harmadik ország definíciója).

Legnagyobb újdonságnak a menedékjogi eljárás egyfokúvá válása tekinthető, mellyel a központi menekültügyi szerv a korábbi másodfokú hatósági jogkör gyakorlása helyett a menekültügyi eljárás egyedüli hatósági szerve lett. Ez egyben megnövekedett ügyteherrel is járt. A kérelmeket a területileg illetékes ügyosztály bírálta el, elutasító döntés esetén fellebbezésnek nem volt helye. A határozat bírósági felülvizsgálatát, jogszabálysértésre hivatkozva a határozat közlésétől számított 5 napon belül lehetett kérni az illetékes bíróságnál. Az elbírálás határideje 60 nap (a reptéri rövidített eljárást kivéve), mely indokolt esetben egy alkalommal 30 nappal meghosszabbítható volt.³⁶⁶ Menedékjogi kérelmet továbbra is kizárólag az ország területén lehetett benyújtani, a repülőtéri eljárás kivételével, ahol a törvényben meghatározott esetekben a külföldit nem lehetett beléptetni, és ügyében 8 napon belül döntést kellett hozni. A jogszabályváltozások maguk után vonták a jogorvoslati lehetőségek módosulását is, 1998. március 1-től 2001. december 31-ig az említett egyfokú közigazgatási eljárás mellett kétfokú bírósági eljárásra volt lehetőség. Fellebbezés tekintetében a Fővárosi Bíróság volt kizárólagosan illetékes, melynek döntése ellen adott esetben a Legfelsőbb Bírósághoz lehetett felülvizsgálati kérelmet előterjeszteni. A későbbi gyakorlat azt mutatta,

korlátozás feloldásával. Országgyűlési napló https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1994-1998_033/?pg=161&layout=s&query=menek%C3%BClt (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

A korabeli parlamenti jegyzőkönyvekből kitűnik, hogy az egész migrációs, külföldiekről szóló, bevándorlási, menekültügyi tematika kapcsán leginkább a külföldiek földvásárlásának kérdése foglalkoztatta a politikusokat. A migrációs tematika kapcsán ma szinte mindent átható biztonsági kérdések, a menekültek és úgy általában a külföldiek köz- és nemzetbiztonságra gyakorolt hatása akkor szinte fel sem merült. Maximum a befogadó állomások környékén élő választópolgárok szubjektív biztonságérzete érdekelte valamelyest a választásokra készülő politikusokat.

³⁶⁶ Ehhez hozzájött még a szakhatósági megkeresés ideje, melyre 45 napon belül kellett választ kapnia a menekültügyi hatóságnak (8 nappal meghosszabbítható), így a gyakorlatban egy kérelem elbírálása a 3-4 hónapot vett igénybe a kérelem benyújtásától a jogerős döntésig. Ez uniós összehasonlításban egy kifejezetten jó értéknek számítana ma is.

hogy ezek az eljárások nagyon elhúzódtak, így a kétezres évek elején több körben újra módosították a menekülteljárás szabályait.

A törvénynek két végrehajtási rendelete született, külön kormányrendelet tartalmazta az eljárási szabályokat,³⁶⁷ valamint a nemzetközi védelmet szerzett külföldi ellátását, támogatását, beilleszkedésének elősegítését.³⁶⁸

Az eljárási kormányrendelet tartalmazta a menekültkénti, a menedékeskénti és a befogadottkénti elismerésre irányuló menekültügyi hatósági eljárás részletes szabályait (melyek közül a menedékesekre vonatkozó szabályozás e Kormányrendelet alapján soha nem került alkalmazásra), valamint az e kör részére biztosított okmányok kiadásának szabályait, fajtáit és adattartamát.

Az egyre nagyobb arányban az Európán kívülről érkező menedékjogot kérők – 1998-ban 7118 fő, melynek 71 % már nem európai országok állampolgára volt³⁶⁹ – jelentősen jobb helyzetbe kerültek a jogszabálycsomag elfogadásával. Egy megalapozottabb, garanciális szabályokat tartalmazó eljárás keretében vizsgálták meg az ügyüket, és akik közülük menekült státuszt kaptak, néhány kivételtől eltekintve a magyar állampolgárokat is megillető jogokban részesültek.³⁷⁰ Személyi igazolványt és lakcímkártyát kaptak (tartózkodási hely *helyett* lakóhelyet létesíthettek), engedély és előzetes bejelentés nélkül vállalhattak munkát. A menedékjogi törvényben felsorolt másik két nemzetközi védelmet szerző csoportra ezek a kedvezmények nem vonatkoztak, ellentétben a menekültekkel, tartózkodásukat hangsúlyozottan ideiglenesnek tekintették. A befogadottak csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint voltak jogosultak munkavállalásra (munkavállalásuk engedélyköteles volt, bár a gyakorlatban a munkaerőpiaci helyzet vizsgálatától esetükben eltekintettek),³⁷¹ a menedékesek pedig egyáltalán nem vállalhattak munkát a befogadó

³⁶⁷ 24/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól, továbbá a kérelmezők, a menedékesek és a befogadottak okmányairól.

³⁶⁸ 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról.

³⁶⁹ Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1998. évi éves jelentése (1999. február). Főbb származási országok: Jugoszlávia, Törökország, Románia és Bulgária (Európából). A nem európai országok közül a legtöbben Afganisztánból, Irakból, Bangladesből, Algériából, Sierra-Leoneból és Pakisztánból érkeztek.

³⁷⁰ A menedékjogi törvény 17. § (2) szerint néhány olyan kivétel volt csak, melyeknek egyébként is csekély jelentősége volt az érintettek számára: nem rendelkeztek választójoggal (ez a megszorítás később már csak az országgyűlési választásokra korlátozódott, a helyi önkormányzati választáson részt vehetnek); nem voltak hadkötelesek; valamint nem tölthetnek be olyan munkakört, melynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti.

³⁷¹ A külföldiek magyarországi foglalkoztatásáról szóló 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet 6. § (1) bekezdés k) pontja értelmében a munkaügyi hatóság annak a befogadottnak a befogadó állomáson kívüli munkavégzéséhez, akinek a magyarországi foglalkoztatását a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

állomáson kívül (melynek gyakorlati jelentősége akkor már nyilván nem volt, de amint 2022 tavaszán újra alkalmazásra került az ideiglenes védelem intézménye, a munkavállalási jogot a menekültekhez és oltalmazottakhoz hasonlóan rájuk is kiterjesztették).

A menekültek hosszú távú beilleszkedésének elősegítése ugyanakkor kifejezett politikai szándék volt. Egyrészt jogosultak lettek a magyar állampolgárokat megillető támogatásokra (pl. a gyerekes családok családi pótlékra, ingyenes bölcsődei ellátásra, az önkormányzati segélyekre, a helyi családsegítő szolgálatok segítségére, stb.), másrészt – a magyar állampolgárokhoz képest egyfajta pozitív diszkriminációként, egy idegen kultúrkörben való beilleszkedés nehézségét, a kapcsolati háló hiányát ellensúlyozandó – a külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet alapján számos célzott, egyedi jogcímen kaphattak pénzbeli és / vagy természetbeni támogatást. A támogatások odaítélése a szociális törvényben³⁷² meghatározott ún. rászorultsági küszöbtől függött. A pénzbeli támogatások összegét az öregségi nyugdíj legkisebb összegéhez kötötték, mely – legalább is a kezdeti időszakban – hatékony segítséget jelentett.³⁷³ A végrehajtási rendelet az alábbi konkrét célokat nevesítette pénzbeli és természetbeni támogatásként, rászorultsági alapon:³⁷⁴

- befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás (kezdetben az elismeréstől számított 6 hónapig, ami egyszer 6 hónappal meghosszabbítható volt);
- szabad felhasználású havi költőpénz (a befogadó állomásokon tartózkodó ügyfeleknek);
- részesítés adományokból;
- utazási kedvezmények igénybevétele (csak meghatározott célra, pl. hatósági ügy intézéséhez, vagy egészségügyi ellátás igénybevételehez, álláskereséshez);
- egészségügyi ellátás (meghatározott körben);
- oktatási-nevelési költségek, tankötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó költségek (pl. étkeztetés, bérlet, kollégiumi elhelyezés költségei);

humanitárius szempontból támogatta, a munkaerőpiac vizsgálata nélkül egyéni engedélyt adott. Ezt a BM BÁH minden esetben támogatta, így várakozási idő esetükben ténylegesen nem volt.

³⁷² 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

³⁷³ A későbbiekben ezek a támogatások fokozatosan értéküket veszítették, tekintve, hogy az öregségi nyugdíj legkisebb összegét az inflációt alulmúlóan-, 2008 óta pedig egyáltalán nem emelték, jelenleg is 28.500,- Ft. A 2022 óta Magyarországon ideiglenes védelmet szerző ukrán menedékesek rászorultsági alapon ezt az évtizedek óta változatlan összegű, teljesen elinflálódott, a létfenntartásban gyakorlati segítséget alig jelentő összeget kaphatják meg.

³⁷⁴ Lásd: KLENNER Zoltán szerk. (2019): Menekültügyi ismeretek. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 170. o.

- a beiskolázási támogatás (tanévenként egyszer az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével megegyező mértékben);
- a letelepedéshez nyújtott egyszeri támogatás (kezdetben az öregségi nyugdíj legkisebb összege, 28.500,- Ft/ fő havonta; 2008-tól egy alkalommal már ennek a hatszorosa, azaz 171.000,- Ft/ fő összegben);
- az okmányok (pl. születési és házassági anyakönyvi kivonat, iskolai diplomák) fordítási költségeinek megtérítése (hivatalos fordítás az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda által);
- az ország végleges elhagyásának támogatása (célország külképviselete által kiállított igazolás alapján egy menetjegy finanszírozása).

Folyamatos támogatásként, a menekültként történő elismerés után kettő vagy négy évig igénybe vehető, kifejezetten a társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében:

- ingyenes magyar nyelvoktatás (360, később 520 óras alap-, illetve középfokú magyar nyelvi oktatást, valamint az államilag elismert A, B, vagy C típusú, alap- vagy középfokú nyelvvizsga, továbbá az iskolai intézményrendszerbe történő, tanköteles korú gyermekek felzárkóztató magyar nyelvi képzsének díjmentességét jelentette);
- a rendszeres létfenntartási támogatás (havi rendszeres támogatás legfeljebb két évig a magánszálláson lakó ügyfelek részére, a lakóhely szerinti polgármesteri hivatal jegyzőjén keresztül folyósítva);
- a lakhatási támogatás (lakásbérlet elősegítése céljából);
- menekültek lakáscélú támogatása (mely a korábbi Letelepedési Alapból majd Menekülteket Támogató Alapból nyújtott kamatmentes kölcsön utódjának tekinthető).

A kimondott politikai célok, az akkor még alapvetően befogadó / támogató környezet, majd az uniós tagság sem változtatott ugyanakkor azon a tényen, hogy a menedékkérők nagy része a nyitott befogadó állomásokról már eljárás közben eltűnt („ismeretlen helyre távozott”), vagy a nemzetközi védelem megszerzése után rövidebb-hosszabb idővel vélhetően eredeti úti célja felé, valamely nyugat- vagy észak-európai országba költözött tovább.

11.3 Az intézményrendszer átalakulása a menekültügy megújult szabályozásával összefüggésben

A Menekültügyi és Migrációs Hivatal állományi létszáma a bővítés / átalakulás előtt 41 fő volt, és 1996-ban körülbelül 1 milliárd forint összegű költségvetési támogatás felhasználásáról gondoskodott (ebben az összegben benne volt a befogadó állomások működtetése is). Az említett létszámhoz hozzáadódik még a vezényelt rendőri létszám (akik bére viszont nem az MMH-t terhelte), így a hatósági jogosítványokat mindösszesen körülbelül 70 fő gyakorolta.³⁷⁵ A törvény hatálybalépésével átalakult a menekültügyi igazgatás szervezete is. Az ágazati irányítást továbbra is a belügyminiszter látta el, a menekültügyi igazgatás központi szerve a Menekültügyi és Migrációs Hivatal maradt. A kérelmek elbírálása az ügyosztályokon történt (ezzel megszűnt az un. „helyi szervek” rendszere), az elsőfokú szakhatóság pedig teljesen civilé vált.³⁷⁶ Az MMH ügyosztályai Budapesten, Bicskén, Békéscsabán, Debrecenben, Győrben, Nyíregyházán és Szegeden voltak. A befogadó struktúrát a változás kevésbé érintette, a befogadó állomások a korábbi rend szerint működtek tovább, menedékkérők részben a bicskei, békéscsabai és debreceni befogadó állomásokon, részben a határőrség közösségi szállásain voltak elhelyezve.

Jelen dolgozatnak nem tárgya, így csak röviden utalok rá, hogy az új menedékjogi törvény jelentősen módosította az akkor hatályos idegenrendészeti szabályokat is, és a bevándorlási kérelmek elbírálását (a külföldiek ingatlanszerzésének engedélyezésével együtt) a megyei közigazgatási hivatalok feladatává tette. 1998. március 1-től (azaz az új menedékjogi törvény hatálybalépésétől) a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal megalakulásáig élt ez a szabályozás, de nem bizonyult túl sikeresnek, tekintve, hogy a közigazgatási hivatalok erre teljesen felkészületlenek voltak.³⁷⁷ Az elsődleges politikai-jogalkotói szándék az volt, hogy – amennyire ez lehetséges, a menekültügy és a legálisan tartózkodó külföldiek vonatkozásában – a migrációval összefüggő hatósági feladatokat civilé tegye. Kivegye a rendőrségi hatáskörből azokat a feladatokat, melyek nem igényelnek rendészeti típusú jogalkalmazást, és

³⁷⁵ Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1996. évi éves jelentése (1997. június)

³⁷⁶ A gyakorlatban ez úgy nézett ki, hogy az akkor már évek óta menekültügyi munkát végző rendőrtiszteket – jórészt volt bűnügyeseket, akiknek volt valamilyen rutinja külföldiek kihallgatásában – leszerelték, és a Menekültügyi és Migrációs Hivatal köztisztviselői lettek.

³⁷⁷ A Budapesti Közigazgatási Hivatal – akkori vezetője Dr. Grespik László sajátos jogértelmezése alapján – mindenben akadályozta, lassította illetve elutasította a bevándorlási engedélyek kiadását, így ezen ügytípus átvételekor a BÁH-nak hatalmas hátralékkal kellett megkezdni az ügyfeldolgozást.

a közigazgatási szervek feladatává tegye azt,³⁷⁸ mely végül a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal megalakulásával teljesedett ki.

11.4 A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozása

A '90-es évek második felében tehát a politikai akarat, a külföldi minták, valamint a célszerűségi, anyagi szempontok is amellet szoltak, hogy a migrációs igazgatás – a kifejezetten rendészeti jellegű, kényszerintézkedések alkalmazását igénylő feladatokat kivéve – a civil közigazgatás része legyen. A nyugati példák tanulmányozása, elsősorban a Svéd Migrációs Ügynökségtől (Migrationsverket) szerzett tapasztalatok alapján egy egységes migrációs szervezet felállítása mellett született döntés, mely 2000 januárjától kezdte meg működését BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) néven. A 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet szerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az új Hivatal létszáma jelentősen megnövekedett, nagyjából 800 és 900 fő között volt.³⁷⁹

Formálisan a Menekültügyi és Migrációs Hivatal jogutódja volt, annak hatáskörét átvéve, továbbá – a migrációval foglalkozó állami szervek széttagoltságát megszüntetve – átvette a rendőrség idegenrendészeti és a határőrség menekültüggyel kapcsolatos hatásköre egy részét is. Ezt megelőzően a rendőrség volt az általános idegenrendészeti feladatok ellátásáért felelős szerv, ezen belül az Országos Rendőr Főkapitányság Idegenrendészeti Főosztálya, és a megyei rendőrkapitányságok idegenrendészet egységei foglalkoztak a külföldiekkel, továbbá a határőrség is ellátott a határvédelemhez kapcsolódó idegenrendészeti feladatokat. 2000. január 1. után, első körben csak a másodfokú ügyek kerültek át az újonnan megalakult BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz, elsőfokon továbbra is a rendőrség, a határőrség, és a közigazgatási hivatal járt el.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés folyamatában, a jogharmonizáció és intézményfejlesztés végrehajtása érdekében az Országgyűlés 2001. május 29-én törvényt

³⁷⁸ WETZEL Tamás (2009): A bevándorlás kérdése Magyarországon. PhD. értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola. 40. o.

³⁷⁹ A hazai anyakönyvi ügyintézésnek vagy az egyszerűsített honosításnak a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz történő szervezése ilyen időleges létszámbővüléssel járt.

alkotott a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról (2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról), valamint módosította a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt. Ezzel megnyílt a jogi lehetőség az egységes migrációs szervezet országos kiépítésére is. A menedékjogi törvényben a menedékes státusz definíciója átfogalmazásra került az un. tömeges beáramlási irányelv³⁸⁰ alapján, a befogadott jogállásúak a menedékjogi törvény hatálya alól átkerültek az idegenrendészeti szabályozásba, bekerült a menedékjogi törvénybe a kísérő nélküli kiskorúak meghatározása. Lényeges, az uniós jogharmonizációhoz tartozó változás volt még a menekültként történő elismerés családi együttélés biztosítása céljából. Új kormányrendelet készült a menekültügyi eljárás szabályozására.³⁸¹

2002. január 1-el jöttek létre a BÁH regionális igazgatóságai,³⁸² ezután az idegenrendészeti és engedélyügyi feladatok a rendőrségtől és a közigazgatási hivataltól is a BÁH-hoz kerültek. A határőrségnek viszont a határhoz (határátkeléshez, illegális határátlépéshez) kapcsolódó idegenrendészeti feladatai megmaradtak.³⁸³ Ezen túl a közösségi szállásokat is a határőrség kezelte tovább.³⁸⁴ Bár a BÁH civil közigazgatási intézmény volt, rendészeti jellegű feladatok is tartoztak hozzá, illetve a munkatársak jelentős része hivatásos múlttal rendelkezett.

Az új Hivatal a menekültügyi és idegenrendészeti feladatok mellé megkapta még az állampolgársági ügyeket is (honosítással, visszahonosítással, a magyar állampolgárság kérelemre történő igazolásával összefüggő ügyek). Később a hazai anyakönyvezést, és 2010-től az egyszerűsített honosítást is, így a BÁH-on belül 2016. december 31-ig főosztályi szintű szervezeti egységként, mint állampolgársági igazgatóság működött, a többi szakmai igazgatóságtól elkülönült módon.

A hatósági feladatok mellett a Hivatal feladatkörébe tartozott továbbá:

- a migrációs kérdéseket érintő kormányzati döntések előkészítése, a hatáskörébe tartozó jogszabály-tervezetek kidolgozása;

³⁸⁰ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről.

³⁸¹ 172/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól.

³⁸² 173/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet módosításáról.

³⁸³ HORNYIK Zsuzsanna (2020): Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság megalakulása. Interjú dr. Kiss Attilával, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetőjével. Belügyi Szemle 68. évfolyam 9. szám. 167. o.

³⁸⁴ Ide alapvetően azok a migránsok kerültek, akik illegálisan érkeztek Magyarországra – akkor is valamelyik nyugat-európai országba való továbbutazás szándékával – ezért idegenrendészeti eljárás folyt ellenük. Ebben az időszakban nagyjából 1000 fő ellátásáról gondoskodott ilyen objektumokban a határőrség.

- a nemzetközi szerződésekből adódó migrációs feladatok végrehajtása;
- a migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, a magyarországi kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel való együttműködés;
- a menekülteket befogadó állomások, ideiglenes szálláshelyek és a közösségi szállások irányítása és működtetése.

2022. január 1-el megalakultak a BÁH regionális igazgatóságai, mellyel létrejött a migrációs igazgatás ma is meglévő alapstruktúrája: budapesti központ és hét regionális igazgatóság.

- Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság (székhelye: Budapest; illetékességi területe: Budapest Főváros, Pest megye)
- Észak-Alföldi Regionális Igazgatóság (székhelye Debrecen; illetékességi területe: Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye)
- Dél-Alföldi Regionális Igazgatóság (székhelye: Szeged; Csongrád megye, Bács-Kiskun megye, Békés megye)
- Észak-Magyarországi Regionális Igazgatóság (székhelye: Miskolc; illetékességi területe: Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye)
- Dél-Dunántúli Regionális Igazgatóság (székhelye: Pécs; illetékességi területe: Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye)
- Közép-Dunántúli Regionális Igazgatóság (székhelye: Székesfehérvár; illetékességi területe: Fejér megye, Veszprém megye, Komárom-Esztergom megye)
- Nyugat-Dunántúli Regionális Igazgatóság (székhelye: Győr; illetékességi területe: Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye)

11.5 A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal menekültügyi szervezete

A Menekültügyi és Migrációs Hivatal menekültügyi feladatait a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vette át, ahol a hazai menekültügyi igazgatás 2000 óta főosztály szintű szervezeti egységként működik, élén a menekültügyi igazgató áll. Feladata volt, hogy irányítsa és ellenőrizze a regionális igazgatóságok menekültügyi osztályainak munkáját. A 2010-es évek közepéig a hét regionális igazgatóság közül öt igazgatóságon működött menekültügyi osztály: Budapesten, Győrben, valamint a három befogadó állomáson,

Debrecenben, Bicskén, és Békéscsabán). A menekültügyi eljárások lefolytatását (illetőleg abban az időszakban, amikor kétfokú volt a menekültügyi eljárás, az elsőfokú eljárást) a regionális igazgatóságok menekültügyi osztályai végezték. A menekültügyi hatósági munkát, a kérelmek rögzítését, a meghallgatásokat, a döntések előkészítését továbbra is helyben látták el, túlnyomórészt ugyan az az állomány, akik már a '90-es években a „helyi szerv” munkatársaként is a menekültügyi gyakorlati feladatokat ellátták. A menekültügyi hatósági döntéseket a regionális igazgatóság menekültügyi osztályának vezetője kiadmányozta.

A Menekültügyi Igazgatóság kezdetben két osztályból állt: a Menedékjogi Osztályból és a Menekültellátási Osztályból (később Menekültellátási és Integrációs Osztály), majd 2004. május 1-én történő uniós csatlakozásunkat követően a Dublini Koordinációs Osztályból. Az egyes osztályok pontos feladata időről időre változott, melyet a Hivatal mindenkori szervezeti és működési szabályzata tartalmazott,³⁸⁵ de a 2010-es évek közepéig az alábbi tevékenységeket fedte le.

Menedékjogi Osztály:

- A menekültügyi hatósági tevékenység koordinációja. Folyamatos feladatot jelentett, hogy a regionális igazgatóságok menekültügyi osztályainak a hatósági-igazgatási tevékenységeik ellátásában egységes legyen a jogalkalmazása. Ennek érdekében egységesítették a dokumentum-mintákat, közös származási-országinformációs képzéseket szerveztek, stb.;
- A menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálata során peres képviseletet lát el (amikor kétfokú menekültügyi eljárás volt, másodfokként is funkcionált);
- Gondoskodott a miniszter méltányossági hatáskörébe tartozó egyedi menekültügyi hatósági ügyek döntésre való előkészítéséről;
- Idegenrendészeti hatósággal történő együttműködés.

Menekültellátási Osztály:

- Elismert menekültek (később oltalmazottak) és befogadottak ellátásával, támogatásával, társadalmi beilleszkedésével kapcsolatos igazgatási feladatok ellátása;
- Irányítja, koordinálja és ellenőrzi a befogadó állomások működését;

³⁸⁵ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát 2007-ig egymást váltó főigazgatói intézkedések tartalmazták. Az első magasabb szintű norma e tekintetben a 2007. július 1. és 2007. december 31. között hatályban lévő 7/2007. (IK 7.) IRM utasítás volt, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Ezt megelőzően a 9/2005-ös Főigazgatói Intézkedés volt érvényben.

- Együttműködés állami szervekkel, helyi önkormányzatokkal, civil és karitativ szervezetekkel és egyházakkal, a menekültek részére szolgáltatást nyújtó intézményekkel a menekültek ellátásában és integrációjának elősegítésében.

A Dublini Koordinációs Osztály – melyet uniós csatlakozásunkkor mint önálló szervezeti egységet fel kellett állítani – kezdetben szintén a Menekültügyi Igazgatóság alá tartozott. Nevéből is következően ez a szervezeti egység volt a felelős a „dublini rezsim” magyarországi működtetéséért, az akkor hatályos Dublin II. rendelet³⁸⁶ végrehajtásáért.

11.6 Újabb menekülthullámok az ezredfordulón

A menedékkérők számának a boszniai háború legvéresebb szakaszát követő folyamatos csökkenése után a kérelmezők létszáma az évtized végén újra erőteljesen növekedett. A növekvő tendencia mögött először a koszovói helyzet romlása, később a Közel- és Közép-Keletről, illetve Afrikából érkezők hirtelen megugró száma jelent meg.

A titói Jugoszlávia felbomlását követő háborúk legvéresebb szakasza 1995 végén lezárult. Koszovót 1991 és 1995 között elkerülte a fegyveres erőszak. A '90-es évek első felében egyfajta passzív ellenállás bontakozott ki a szerb hatalommal szemben az albánok részéről,³⁸⁷ de a helyzet további élezése akkor senkinek sem állt érdekében. Miután a daytoni megállapodások és a Párizsban aláírt békeszerződés nem hozott az albánok számára kedvező változást (meg sem említették a kérdést a békeszerződésben), és a szerb hatalom is egyre erőszakosabban lépett fel, az évtizedek óta lefojtott nemzetiségi konfliktus újra felizzott. A koszovói albánok nemzeti felszabadítási / szeparatista törekvései 1998-ban fegyveres ellenálláshoz, polgárháborús állapotokhoz, majd jelentős menekültválsághoz vezettek.³⁸⁸

³⁸⁶ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

³⁸⁷ Lényegében egy párhuzamos államot építettek ki, saját albán oktatási rendszerrel. A koszovói albánság következő generációja már egyáltalán nem tanult szerbül, és zéró kapcsolata volt a szerb állammal.

³⁸⁸ A történelmileg Szerbiához tartozó, de már a XX. század elején is nagyrészt albánok lakta Koszovót az első világháború után a Szerb-Horvát-Szlovén királysághoz csatolták, mely ellen a '20-es években, majd a II. világháború alatt is fegyveres ellenállás bontakozott ki. A Tito-korszak Jugoszláviája alatt a szerbek és albánok közötti feszültség csökkent. A központi költségvetés erősen támogatta a szegényebb, de széles körű autonómiával bíró körzetet, az albán elit betagozódott az Albániához viszonyítva kimagasló életszínvonalat nyújtó szocialista rendszerbe. A '90-es évek elején az általános elszegényedés és a nemzetiségi konfliktusok éleződése idején a koszovói albánok is kikiáltották függetlenségüket – melyet a szerbek nem ismertek el – végcélként pedig az Albániával való egyesülést tűzték ki. 1997-ben fegyveres felkelés tört ki, mely a civilek elleni tömeges megtorláshoz és menekültválsághoz vezetett. Ez végül 1999 tavaszán váltotta ki a NATO beavatkozását, és a tartomány de facto elszakadását.

A harcok miatt 1999 nyaráig mintegy 800.000 embert űztek el otthonából. Egy részük belső-, a többség viszont nemzetközi menekült lett: Albániába, Macedóniába, vagy a Balkán-félszigeten keresztül Nyugat-Európa felé távozott. A válság méretéhez képest a Koszovóból kiinduló kényszmigráció csak kisebb mértékben érintette Magyarországot, de az egyébként alacsony szinten stagnáló migrációs statisztikákban ez is erőteljesen meglátszott.

A koszovói albánok nem kifejezetten az egyéni üldöztetés, hanem az általános erőszak miatt, a szerb rendőri szervek és milíciák brutalitása elől menekültek, így alapvetően nem a genfi menekültügyi egyezmény vonatkozott rájuk.³⁸⁹ A UNHCR iránymutatása a kezdeti időszakban az volt, hogy a koszovói albán kérelmezők számára biztosítani kell a szokásos rendes menedékjogi eljáráshoz való hozzáférhetőséget. Figyelembe kell venni, hogy a menekülés oka nagymértékben a politikai vélemény és etnikai hovatartozás miatti súlyos fizikai fenyegetettség. Ilyen körülmények között jogosan lehet feltételezni, hogy a konfliktus által menekülésre kényszerített személyek nagy arányban és alapos indokkal tarthattak az 1951-es genfi egyezményben foglaltak szerinti üldöztetéstől. Különösen ki voltak téve az üldöztetésnek a hadköteles korú fiatal férfiak, főleg ha a harcokban leginkább érintett területekről származtak, akiket a szerb hatóság automatikusan a Koszovói Felszabadítási Hadsereg (UCK) támogatóiak tekintett.³⁹⁰

A koszovói események hatására folyamatosan nőtt a kérelmezők száma. 1998 közepétől 1999 áprilisáig 4225 koszovói, albán nemzetiségű jugoszláv állampolgár nyújtott be menekült státusz iránti kérelmet (a kérelmezők kb. kétharmada az eljárás alatt ismeretlen helyre távozott, de kb. 400 fő közülük befogadotti státuszt kapott).³⁹¹ Általánosságban elmondható volt, hogy a magyar menekültügyi hatóság a koszovói albánokat nem ismerte el a genfi menekültügyi egyezmény alapján menekültként, illetve az ideiglenes védelem lehetőségét sem nyitották meg számukra. A tisztázott személyazonosságú, okmányokkal rendelkezőket azonban befogadottként elismerték. A gyakorlatban 1998 végétől a konfliktus NATO beavatkozás általi lezárása utáni időszakig egyetlen koszovói albánt sem utasítottak ki, illetve a kiutasítást egyetlen koszovói esetében sem hajtották végre.³⁹²

³⁸⁹ Alapvetően az ilyen kényszmigrációs helyzetek kezelésére, a '99-es koszovói események tanúságai alapján fogadta el az Európai Unió a fentebb már említett tömeges beáramlási irányelvet (A Tanács 2001/55/EK irányelve).

³⁹⁰ A UNHCR állásfoglalása a Koszovóból származó menekültek és menedékkérők kezelésével kapcsolatban. UNHCR Humanitárius Ügyek Munkacsoportja. Genf, 1998. november 20.

³⁹¹ Háttéranyag a menekültügyi helyzetről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal, 1999. február 106-504/99.

³⁹² A nemzetközi katonai beavatkozás előtt két héttel a NATO-ba beléptetett Magyarország akkor teljes mértékben az atlanti szövetség mellett állt. Orbán Viktor miniszterelnök többször azt nyilatkozta, hogy

A kérelmezők összetétele a '90-es évek végén változott meg véglegesen, amikor is többségbe kerültek az Európán kívüli világból, idegen kultúrkörből érkező migránsok, akik egyre nagyobb része érkezett illegálisan Magyarországra. 1998-ban összesen 7118 fő nyújtott be menekültstátusz iránti kérelmet (mely kb. 270 %-os emelkedés az előző évhez képest). A kérelmezők fele Európán kívüli országból érkezett, a jelentősebb kibocsátó országok Afganisztán, Irak, Banglades, Algéria, és Sierra-Leone voltak. Európából Jugoszlávia, valamint Törökország (kurdok) volt a fő kibocsátó. 1998-ban a kérelmezők 70 % illegálisan érkezett, gyakran embercsempész segítségével. Jellemző volt, hogy az idegenrendészeti vagy menekültügyi hatósággal való találkozásokkor semmilyen személyazonosító okmánnyal nem rendelkeztek.³⁹³

Az illegálisan érkezők aránya a következő években tovább emelkedett, 2000-ben 7801 fő közül 6325 fő érkezett ilyen módon (81 %), 2001-ben 9554 fő közül 8119 fő (85 %).

Menedékjogi kérelmek száma és a menekültügyi hatóság döntései 1998-2005 ³⁹⁴

		Döntések						
Év	Menedékjogi kérelmek száma	Menekültkénti elismerés		Befogadottkénti elismerés		Teljes elutasítás	Eljárás megszüntetése	Összes döntés
1998	7 118 fő	362 fő	5,1 %	232 fő	3,3 %	2 790 fő	1 174 fő	4 558 fő
1999	11 499 fő	313 fő	2,7 %	1 776 fő	15,4 %	3 537 fő	5 786 fő	11 412 fő
2000	7 801 fő	197 fő	2,5 %	680 fő	8,7 %	2 978 fő	4 967 fő	8 822 fő
2001	9 554 fő	174 fő	1,8 %	297 fő	3,1 %	2 995 fő	5 132 fő	8 598 fő
2002	6 412 fő	104 fő	1,6 %	1 304 fő	20,3 %	1 274 fő	5 073 fő	7 755 fő
2003	2 401 fő	178 fő	7,4 %	772 fő	32,2 %	773 fő	1 436 fő	3 159 fő
2004	1 600 fő	149 fő	9,3 %	177 fő	11,1 %	754 fő	527 fő	1 607 fő
2005	1 609 fő	97 fő	6,0 %	95 fő	5,9 %	758 fő	609 fő	1 559 fő

Magyarország felkészült a menekültek befogadására. Lásd erről pl. SZAK Andrea (2015): A koszovói válság magyarországi sajtóvisszhangja. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszerológiai Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest.

³⁹³ Háttéranyag a menekültügyi helyzetről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal, 1999. február 106-504/99.

³⁹⁴ Saját szerkesztés. A Menekültügyi és Migrációs Hivatal valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal éves jelentései alapján.

A külföldiek túlnyomó többsége olyan országokból jött, hogy az elutasított menedékkérelmek esetén a származási országba történő visszaküldésre elvi lehetőség sem volt. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a menekültügyi igazgatás intézményesen berendezkedett arra, hogy a külföldiek helyzete majd a hazai menekültügy hatókörén kívül oldódik meg. Elmondható, hogy ezt a Magyarországot kizárólag tranzitállamként kezelő külföldiek többsége is így gondolta, és amint lehetősége adódott rá, továbbállt.

A határon túli magyarok (kisebb részben a menekültügyön keresztül, nagyobb részben idegenrendészeti úton) valóban oltalmat és a beilleszkedés esélyét kapták az anyaországban. A Jugoszláviából érkezők ideiglenes védelmet, később a visszatérés vagy a szabályos módon történő továbbutazás lehetőségét kapták. A távoli világokból érkező menedékkérők befogadására – egymást erősítő módon – sem itt nem volt komoly erőforrás, sem pedig a külföldieknek nem volt erre szándéka. Mint a fenti táblázatból kitűnik, a menekültkénti elismerés aránya a menedékjogi kérelmek teljes számához képest alacsony volt ugyan, de ha ebbe nem számítjuk bele a már az eljárás közben eltűnteket (a nyitott befogadó állomásokról ismeretlen helyre távozókat), megállapíthatjuk, hogy 1998 és 2005 között az eljárást érdemi döntéssel befejező ügyekben a külföldiek átlagosan kb. 30 %-a kapott valamilyen típusú védelmet (7 % menekült státuszt, 23 % pedig befogadotti státuszt szerzett).

11.7 A csatlakozás menekültügyi hatásai: szervezeti modernizáció és jogalkotási kihívások

Az uniós csatlakozásból eredő kötelezettségek közül – terjedelmi okok és jelen dolgozat célkitűzései miatt – csak azokat ragadom ki, melyeknek a hazai menekültügyi intézményrendszerre közvetlen hatása volt: a menekültügyi joganyaghoz (rendeletek, irányelvek átültetése) kapcsolódó kötelezettségek, valamint a megnyíló közösségi finanszírozás hatása („Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” keretprogram.)

Magyarország 2004. május 1. napján teljes jogú tagjává vált az Európai Uniónak, ami a menekültügy területén is számos változással járt. Az EU jogi normáinak jelentős része

közvetlenül alkalmazandóvá vált, másokat pedig integrálni kellett a magyar körülmények és jogi viszonyok közé.³⁹⁵

A menekültügy területén a csatlakozáskor érvényben lévő uniós szabályzók – melyeket azonnal alkalmazni kellett, illetve amelyek kötelezően elérendő célokat tartalmaztak – az alábbiak:

- **Dublin II. rendelet.** A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról;
- **Dublin II. végrehajtási rendelet.** A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról;
- **Eurodac rendelet.** A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról.
- **Eurodac végrehajtási rendelet.** A Tanács 407/2002/EK rendelete (2002. február 28.) a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról.
- **Tömeges beáramlási irányelv.** A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről.
- **Befogadási irányelv.** A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról.
- **Kvalifikációs irányelv.** A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként

³⁹⁵ KLENNER Zoltán szerk. (2019): Menekültügyi ismeretek. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 63. o. Alapfogalmak

vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról.

- A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR)³⁹⁶ része még a nem sokkal később **elfogadott eljárási irányelv**. A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól.

Szervezetileg azonnali változást jelentett, hogy a „dublini ügyeknek”, vagyis a dublini rendeletben foglaltak végrehajtására létre kellett hozni egy önálló szervezeti egységet, mely a Menekültügyi Igazgatóságon belül történt meg. Mivel előzetesen becsülni sem lehetett az ügyforgalmat, az új osztály végül a szükségesnél jóval nagyobb számú létszámmal kezdte meg működését. A Dublini Koordinációs Osztályra 2004. május 1. és 2004. december 31. között összesen 392 beérkező megkeresés érkezett más tagállamoktól. A dublini eljárás eredményeként Magyarország 71 menedékkérőt ténylegesen át is vett, nagyrészt Ausztriától és Németországtól.³⁹⁷ A dublini rendszernek való megfelelés – bár jelentős rákészüléssel kezdődött el a feladat végrehajtása – végül nem okozott nagyobb munkaterhet a szervezet működésében.

Jogalkotási szinten a legjelentősebb változás az új menedékjogi törvény megalkotása volt. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe (a továbbiakban: Met.) belekerültek mindazok a változások, melyeket az irányelvek előírtak. A gyakorlatban a legjelentősebb a kvalifikációs irányelv átültetéséből eredő kiegészítő védelem intézményének megjelenése a hazai szabályozásban. A törvény tehát három kategóriába sorolja a nemzetközi védelmet élvezőket: menekült, oltalmazott és menedékes (valamint az akkor az idegenrendészeti szabályozásban szereplő befogadott). Aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, kiegészítő védelemben részesíthető (oltalmazottak), amennyiben fennáll annak a veszélye, hogy hazatérése esetén súlyos sérelem érné. A menedékes kategóriát a tömeges beáramlási irányelv alapján szintén átemelték az új törvénybe, gyakorlati funkciója továbbra sem volt.

³⁹⁶ Common European Asylum System (CEAS) „Az Európai Unió, mint a származási országukban üldöztetés vagy súlyos sérelem elől menekülő személyek védelmi területe.”

³⁹⁷ BÁH 2004. évi statisztikai jelentése. A Dublini Koordinációs osztályhoz a felelősség vállalási eljárás keretében a tagállamoktól érkezett megkeresések, valamint a közigazgatási együttműködési eljárás során beérkezett információkérések.

A menekült-definícióhoz kapcsolódóan bekerült a törvénybe a 'sur place' menekültek³⁹⁸ fogalma is, illetve továbbra lehetőség van a menekültkénti elismerésre kivételes méltányosságból, az elismerés feltételeinek hiányában is, melyet a menekültügyért felelős miniszter gyakorolhat. E mellett a miniszter menekültként ismerheti el azt a más állam hatósága vagy a UNHCR által menekültként elismert külföldit (a már említett un. mandátumos menekülteket) úgy, hogy az így elismertek száma évente nem haladhatja meg a száz főt.³⁹⁹ Az ezt követő években mind a miniszteri méltányosság gyakorlására, mind pedig áttelepített menekültek fogadására több példa volt.⁴⁰⁰ Első alkalommal került korlátozásra a menedéket kérő külföldi területhez való hozzáféréseinek joga, azaz az ismételt kérelem benyújtása már nem eredményezett automatikusan tartózkodási jogosultságot, illetve a befogadó intézményrendszer gyakorlatilag korlátozás nélküli igénybevételének lehetőségét. Fontos rendelkezése az új szabályozásnak, hogy a jogellenesen Magyarországon tartózkodó kérelmezőt, akinek a menekültkénti elismerése iránti kérelmét elutasították, a menekültügyi hatóság kiutasíthatta. (A kiutasítás elrendelése előtt természetesen továbbra is vizsgálni kell, hogy a kiutasítás nem ütközik-e a Magyar Köztársaság más nemzetközi szerződésben, így az Európai Emberi Jogi Egyezményben vállalt kötelezettségeivel.)

További újítás volt – a menekültügyi eljárás teljes újragondolásaként, a gyorsaság és hatékonyság jegyében –, hogy a menekültügyi eljárást két szakaszra bontották: az előzetes vizsgálati eljárásra és az érdemi eljárásra. Abból a célból történt ez, hogy a rendszerből lehetőség szerint mielőbb „kikerüljenek” azok az ügyfelek, akiknél már az eljárás elején egyértelműen megállapítható, hogy nem fognak nemzetközi védelmet kapni. Az előzetes vizsgálati eljárás ideje alatt a kérelmezőnek a befogadó állomáson kellett tartózkodnia, annak érdekében, hogy az eljárás lefolytatható legyen. Ez a módosítás egyáltalán nem váltotta be a

³⁹⁸ Ezt a gyakorlatban korábban is használt kategória, az un. utóbb menekültté vált személyek, akiknél származási országuk elhagyása után, távollétükben merülnek fel olyan üldöztetési okok mely miatt oda visszatérni nem tudnak. Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Kiadta az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala. Átdolgozott kiadás Genf, 1992. január

³⁹⁹ BERKES Lilla (2008): Fél lábbal a paradicsomban. Menekültügyi igazgatás nemzetközi jogi és európai jogi kitekintéssel. Iustum Aequum Salutare IV. 2008/1. 92. o.

⁴⁰⁰ Egyedi eseten kívül egy alkalommal került sor arra, hogy a miniszter méltányossági hatáskörében menekült jogállást biztosítson: a Magyar Köztársaság és az Amerikai Egyesült Államok kormányainak megállapodása alapján 2007. október 10-én hazánkba 28 kubai érkezett a guantanamoi amerikai bázisról. Mindannyian olyanok, akiket az Egyesült Államokba való tengeri út közben az Amerikai Vám- és Határőrség hajói feltartóztattak, és a Guantánamó-öböl területén lévő amerikai bázisra szállítottak. A cél az volt, hogy a 28 fő (családok és egyedülálló férfiak) a menekült jogállás birtokában hosszú távon berendezkedjenek Magyarországon, melyet elősegítő integrációs programra az USA pénzügyi támogatást biztosított. A program végül meglehetősen sikertelenül zárult, a támogatás felhasználása után a kubaiak két fő kivételével –kerülőúton ugyan – de végül az Egyesült Államokba tudtak távozni. Eredeti úticéljukat végül elérve csatlakoztak a több milliós kubai emigrációhoz.

reményeket, az előzetes vizsgálati eljárásokon szinte senkit nem lehetett kiszűrni, viszont több tekintetben feleslegesen duplikálta a munkát, így a következő jogszabálmódosításkor ezt ki is vezették. Sikeresebb jogszabálmódosításnak bizonyult az, hogy fellebbezés esetén a bíróságok szélesebb köre hozhatott döntéseket menedékjogi ügyekben. Míg a 2011. április 1-ig indult fellebbezési ügyekben a Fővárosi Bíróság rendelkezett kizárólagos illetékességgel (mely leterheltsége miatt gyakran igen hosszú határidővel írta ki a tárgyalásokat), ez után az időpont után már menekültügyben is az általános bírósági illetékességi szabályok érvényesültek.

A törvénnyel egy időben lépett hatályba a 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (a korábbiakkal ellentétben egy végrehajtási rendeletbe szerkesztették az eljárási szabályokat, valamint a befogadás anyagi feltételeit és az elismert menekültek és oltalmazottak támogatásának szabályait). Az új jogi szabályozás 2008. január 1-vel történő hatálybalépésével az ügyfeleinknek adható pénzbeli ellátások és támogatások köre kibővült, összege nagymértékben (kettő-négyszeresére) megemelkedett, továbbá azzal, hogy a menekülteknek adható támogatásokat a szabályozás az oltalmazottakra is teljes körűen kiterjesztette, a kedvezményezett kör jelentősen nagyobb lett. A támogatások számottevő emelését a jogalkotó próbálta ellensúlyozni a rászorultság elvének fokozottabb érvényesítésével, de ez nem igazán hozta meg a várt eredményt. A menekültügyi hatóságnak továbbra sem volt hatékony eszköze a külföldi valós anyagi helyzetének felmérésére, a visszaélések kiszűrésére.

Ekkor fogadták el még a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet, mely – jogszabályi szinten először – teljes körűen felsorolja a menekültügyi hatóság feladatait, a befogadó állomások működését és házirendjét. A menekültügyi hatóság feladata a hatósági és igazgatási tevékenység, a központi menekültügyi nyilvántartás (MIR) kezelése, a befogadó állomások (később a menekültügyi őrzött befogadó központok) működtetése, támogatások és ellátások, kapcsolattartás más állami hatóságokkal, önkormányzati, civil és nemzetközi szervezetekkel az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal.

A jogszabályi változás alapvetően kiterjesztő volt, összességében jelentősen növelte a menekültügyi hatóság ügyterhét és a BÁH anyagi kötelezettségeit úgy is, hogy a kérelmezői létszám legfeljebb stagnált. A korábban csak befogadotti státuszra jogosult külföldiek egy része az új szabályozás miatt oltalmazotti státuszra lett jogosult. Az újonnan benyújtott

kérelmeken túl ez éritette a korábban érkezett, és a befogadotti státusz rendszeres felülvizsgálata kapcsán a hatóság elé kerülő ügyeket is. A külföldiek ezzel esélyt kaptak a Magyarországon történő hosszú távú beilleszkedésre, a menekülttel csaknem megegyező jogokat kaptak, mely azonban – bár humanitárius szempontból előremutató volt – rövid távon nagyobb anyagi terhet jelentett a menekültügyi igazgatásnak. A kérelmezői létszám 2012-től ugrásszerűen növekedett ugyan (az érkezők többsége ekkor már szinte 100 %-ban szabálytalan vándorlási csatornákon keresztül érkezett), de a túlnyomó többség ekkor már nem várta meg az eljárás végét. Ennek a helyzetnek a kezelésére vezették be a menekültügyi tárgyú törvények 2013 júliusában történt módosításával az egyik leglényegesebb változást, a menekültügyi őrizet jogintézményét, mely az átdolgozott befogadási irányelven alapult.⁴⁰¹ A menekültügyi őrizet, illetve az eljárás alatti rendelkezésre állást biztosító egyéb eszközök alkalmazásának lehetőségétől várták a megnövekedett menedékjogi kérelmek számának visszaesését.⁴⁰²

Menedékjogi kérelmek száma és a menekültügyi hatóság döntései 2006-2014 ⁴⁰³

Év	Menedékjogi kérelmek száma	Menekültkénti elismerés		Oltalmazottkénti elismerés		Befogadottkénti elismerés	
2006	2 117 fő	99 fő	4,68 %	–	–	99 fő	4,68 %
2007	3 419 fő	169 fő	4,94 %	–	–	83 fő	2,43 %
2008	3 118 fő	160 fő	5,13 %	88 fő	2,82 %	42 fő	1,35 %
2009	4 672 fő	177 fő	3,79 %	64 fő	1,37 %	156 fő	3,34 %
2010	2 104 fő	83 fő	3,94 %	132 fő	6,27 %	58 fő	2,76 %
2011	1 693 fő	52 fő	3,07 %	139 fő	8,21 %	14 fő	0,83 %
2012	2 157 fő	87 fő	4,03 %	328 fő	15,21 %	47 fő	2,18 %
2013	18 900 fő	198 fő	1,05 %	217 fő	1,15%	4 fő	0,02%
2014	42 777 fő	240 fő	0,56 %	236 fő	0,55%	7 fő	0,02%

⁴⁰¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013/33/EU IRÁNYELVE (2013. június 26.)

a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)

⁴⁰² Lásd. KLENNER Zoltán (2013): A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 295-299. o.

⁴⁰³ Saját szerkesztés. A KSH népesség és népmozgalom adatai alapján: Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma. https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0026.html (Letöltés ideje. 2025.01.12.)

12. A menekültügy helyzete a migrációs válságig

12.1 Befogadás, támogatás, kísérletek a nemzetközi védelmet élvező személyek társadalmi beilleszkedésének elősegítésére

A tagállamok erőfeszítéseit a közös európai menekültpolitika végrehajtásában pénzügyi ösztönzőkkel is segíteni kívánták. Ezt szolgálta, hogy a már említett SOLID Alapok ("Solidarity and Management of Migration Flows", azaz Szolidaritás és a Migrációs Áramlások Igazgatása" keretprogram) részeként 2000-ben létrehozták az Európai Menekültügyi Alapot.⁴⁰⁴ Az Alapból 2004 után Magyarország is jelentős támogatásban részesült.⁴⁰⁵ Meg kell jegyezni azonban, hogy a hazánk felé irányuló migráció (reguláris és irreguláris, kényszer és szabad akaraton alapuló) volumene tekintetében az uniós csatlakozás – és ezzel jelentős anyagi forrásokhoz való hozzáférés – nem eredményezett lényegi és azonnali változást. Bár politikai és szakértői szintén ezzel ellentétes várakozások voltak, hazánk az uniós csatlakozással önmagában nem vált sem a menekültek, sem általában a migránsok célországává. Ez csak később, a gazdasági fejlődéssel változott meg, irányított módon és lassan kibontakozó tendenciaként. A határok átjárhatósága (sok más tényező mellett) inkább az elvándorlást segítette elő, így Magyarország migrációs egyenlege a 2000-es években lassan negatívba fordult.

A szabályozás változásainál a csatlakozás utáni időszakban hatásaiban jelentősebbnek tekinthetők a már említett pénzügyi támogatások, mely a teljes migrációs igazgatást, azon belül a menekültügyet – a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalon kívül az állami, önkormányzati és civil szereplők által végrehajtott menekültekkel kapcsolatos feladatokat is – pozitívan érintették.

Az Európai Unió 2004-ben fogadta el a Hágai Programot, az Unió „ötéves tervét”, melynek egyik célja a Közös Európai Menekültügyi Rendszer megvalósítása volt a 2010-es évek elejére. A kezdeti tervek lényegében a menekültügy teljes egységesülését jelentették volna:

⁴⁰⁴ MOLNÁR Tamás (2013): Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig. Fundamentum, 17. évfolyam 2. szám 56. o.

⁴⁰⁵ TANÁCS HATÁROZATA (2004. december 2.) a 2005–2010. közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról (2004/904/EK)

harmonizáció, közös védelmi szttenderdek, egységesített ellátások és támogatások a menedékkérők részére, végcélként pedig egy egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára. Bár korábban is voltak olyan uniós támogatások, melyeket Magyarország már a belépés előtt menekültügyi fejlesztésekre (elsősorban a befogadó állomások felújítására) tudott használni,⁴⁰⁶ az újonnan megnyíló források szintlépést jelentettek ebben a tekintetben. A Hágai Program a gyakorlati együttműködés négy fő pillérét határozta meg, melyek mindegyikéhez elkülönült pénzügyi alapokat is rendeltek: közös uniós integrált határigazgatási rendszer, közös visszatérési politikák, közös bevándorlás-politika, valamint a közös európai menekültügyi politika. A pénzeszközök ténylegesen 2007-től álltak rendelkezésre, és az Alapok tagországok közötti elosztásának számítási módja Magyarország számára nagyon kedvezően került meghatározásra.⁴⁰⁷ Magyarország 2007 és 2013 között kb. 115 millió EUR-t tudott felhasználni, melyet a projekteket végrehajtók számára 25 %-os hazai társfinanszírozás egészített ki.⁴⁰⁸ A „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” keretprogram első hét éves ciklusában az említett „pillérekhez” illeszkedően négy pénzalapot hoztak létre:

- az Európai Integrációs Alap, mely a tagállamokban legálisan érkező és tartózkodó harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését volt hivatott elősegíteni;
- az Európai Visszatérési Alap általános célja, hogy támogatni lehessen azoknak a harmadik országbeli állampolgároknak az önkéntes hazatérését (vagy a kiutasítás végrehajtását), akik nem teljesítik a tagállamban történő tartózkodás feltételeit;
- a Külső Határok Alapból nyújtott támogatás a schengen külső határok ellenőrzése hatékonyságának növelését szolgálta, és a forrásokat elsősorban a határőrség (később a rendőrség határrendészeti szervei) technikai felszerelésének javítására, illetve a határőrök képzésére fordították;

⁴⁰⁶ Itt elsősorban az un. PHARE programokat emelhetjük ki (Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy - Segély Lengyelország és Magyarország Gazdaságának Átalakításához), melyek alapvető célja a két ország gazdasági felzárkóztatása volt a tényleges csatlakozásig. A Debreceni Befogadó Állomás és a Bicskei Befogadó Állomás 1999 és 2001 közötti, több lépcsőben történő felújítása nagyrészt ilyen PHARE támogatásokból tudott megvalósulni.

⁴⁰⁷ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról. A források a támogatható tagállami intézkedésekre történő éves elosztása: 30 % a megelőző három év során nemzetközi védelmet szerzett külföldiek száma, 70 % a megelőző három év során nyilvántartásba vett kérelmezők számának arányában. A képlet alapján tehát a kérelmezők nagyobb arányban számítanak bele a finanszírozásba, akkor is, ha a többség már az eljárás alatt eltűnik.

⁴⁰⁸ Szolidaritás és Migrációs Áramlások Igazgatása <http://solidalapok.hu/solid/node/101> (Letöltés ideje: 2025.01.12.)

- az Európai Menekültügyi Alap célja a menedékkérők helyzetének javítása (támogatások, ellátások, a befogadó kapacitások minőségének fejlesztése, a menekültügyi eljárások hatékonyságának növelése), továbbá a nemzetközi védelmet szerzett külföldiek integrációjának elősegítése volt. A hazai menekültügy szempontjából elsősorban a befogadási rendszer fejlesztése és az integrációs projektek megvalósítása, másodsorban az önkéntes hazatérések finanszírozása volt kiemelt jelentőségű a következő években. Bár a pénzfelhasználás projektfinanszírozás útján valósult meg (a projekteket a felelős hatóság által meghirdetett nyilvános pályázat útján egy független Értékelő Bizottság választotta ki), és azok elvben kiegészítő jellegű tevékenységeket támogattak, jelentős összeg került felhasználásra ténylegesen a menekültügyi igazgatás alapvető, jogszabályban előírt feladatainak végrehajtására is. A Menekültügyi Alapból rendelkezésre álló összeg az első évben 824 ezer EUR (akkori árfolyamon kb. 204 millió forint volt), melyből húsz projektet hajtottak végre. Ebből kilenc projekt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban valósult meg, a többi a menekültügyben aktív civil szervezetek által (IOM, Magyar Vöröskereszt, Magyar Helsinki Bizottság, Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, Cordélia Alapítvány, Mahatma Gandhi Emberi Jogi Egyesület, Afrika-Ázsia Fórum, Nemzetközi Összehasonlító Kutatásokat Támogató Alapítvány, Kelenföldi Evangéliumi Gyülekezet).⁴⁰⁹

A támogatás rendszere a következő hét éves időszakra (2014-2020.) átalakult. Az említett négy alapot két alappá vonták össze, Belső Biztonsági Alap és Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap néven. Az utóbbiba kerültek a legális migrációval, a harmadik országok állampolgárainak társadalmi beilleszkedésével kapcsolatos feladatok, a Menekültügyi Alap által korábban finanszírozott tevékenységek (befogadási feltételek javítása, menekültügyi eljárások továbbfejlesztése), és a Visszatérési Alaphoz tartozó intézkedések (hatékony és fenntartható visszatérés, az önkéntes hazatérések biztosítása). Mindez a teljes ciklusra összesen kb. 9,9 milliárd Ft támogatást jelentett, mely azonban végül részben nem került teljes egészében felhasználásra. A Kormány 1698/2013. (X. 4.) határozatával fogadta el Magyarország Migrációs Stratégiáját, illetve az azon alapuló, a Menekültügyi és Migrációs

⁴⁰⁹ Szolidaritás és Migrációs Áramlások Igazgatása http://solidalapok.hu/solid/nyertes_palyazatok/16 (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentumait.⁴¹⁰ A Migrációs Stratégia kiválóan összefoglalja Magyarország helyzetét a nemzetközi vándorlásban, az általános migrációs környezetet, a legális és illegális migráció hatásait, a szabad mozgás jogával rendelkező és a harmadik országbeli állampolgárok tartózkodását, valamint a nemzetközi védelembe vett külföldiekkel kapcsolatos feladatokat. Többek között szerepel a stratégiában, hogy hazánk „eleget tesz a menekültügyi nemzetközi és európai uniós kötelezettségeinek, a menedéket kérelmezők számára a nemzetközi és a hazai normákban előírt védelmet biztosítja.” A nemzetközi védelem biztosításának jövőképe szerint „a stratégiai célkitűzések kellő rugalmasságot biztosítsanak az előre nem látható események következtében Magyarországra érkezők számára humánus és hatékony védelem biztosítására.” A Migrációs Stratégia elfogadása után azonban az események (a később bemutatott módon) teljesen más irányt vettek, és – bár más stratégia e tekintetben nem készült – az abban leírtak teljes egészében zárójelbe kerültek, a hatályos joganyag nem tükrözi a Stratégiában foglaltakat.

Az Európai Menekültügyi Alapon (Menekültügyi és Migrációs Alapon) túl más uniós strukturális alapból érkező támogatások is segítették a magyar menekültügyet a 2000-es években. Az Európai Szociális Alap forrásaiból finanszírozott EQUAL Program⁴¹¹ keretében a BM BÁH fejlesztési partnerséget alkotva állami és civil szervezetekkel közösen több menekültek integrációját célzó projektet hajtott végre (menekültek munkaerőpiaci és társadalmi integrációjának elősegítése, elutasított menedékkérők részére képzési programok, melyek származási országukba való visszatérésük után a helyben történő boldogulásukat támogatták).

12.2 A befogadó állomások helyzete és szerepe az integrációban

A 2000-es éveket egy sok szempontból diszfunkcionálisan működő, de visszatekintve nagyvonalúnak tekinthető ellátási-támogatási rendszer jellemezte, mely a menedékkérők

⁴¹⁰ Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

⁴¹¹ Az EQUAL Közösségi Kezdeményezés a foglalkoztathatóságot, a vállalkozási készségeket, az alkalmazkodóképességet és az esélyegyenlőséget javítását támogató projekteket finanszírozott 2000 és 2006 között, melynek egyik kedvezményezettjei a menekültek és menedékkérők voltak. Elsősorban az innovatív és transznacionális projektek voltak a középpontban, és a Debreceni valamint Bicskei Befogadó Állomásokon is ilyen tevékenységeket támogatott, így például szociális munkások szélesebb köre tudott eljutni nyugat-európai tanulmányutakra ennek segítségével.

részére biztosított ellátásokat, valamint a nemzetközi védelmet szerzett külföldiek támogatását és integrációját volt hivatott elősegíteni.

A menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 1.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a menekültügyi hatóság jogszabályban meghatározott feladatait a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal látja el. Ezen IRM rendelet mellékletét képezi a befogadó állomások házirendje, mely összefoglalja azon alapvető szabályokat és normákat, melyeket az állomáson élőknek be kell tartaniuk. Amennyiben az állomáson elhelyezett ezen szabályokat nem tartja be, szankcionálási lehetőségként a 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Metvhr.) alapján a szabad felhasználású havi költőpénz a külfölditől megvonható.

A befogadó állomások (elsősorban a Bicskei Befogadó Állomás) ellátási sztenderdjei nem maradtak el lényegesen a nyugat-európai tanulmányutakon hasonló profilú intézményekben tapasztaltaktól, ami sokszor már nem is az integrációt, inkább a lakók hospitalizációját segítette elő. Nem igazán volt eldöntött kérdés, hogy mi a tábor alapfeladata: minél jobb színvonalú ellátást biztosítani a menekülteknek, vagy minél hamarabb integrálni a társadalomba, önellátóvá tenni őket (a két feladat sokban erősíti és sokban ellent is mond egymásnak). A befogadó állomáson nyújtott szolgáltatások száma és színvonala növekedett, mellyel sokszor a „tábori létet” tették kívánatossá. Alapvetően messze többet nyújtott, mint a „saját állampolgárok” részére rászorultság alapján biztosított személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények ellátási sztenderdje. A megoldás az állomáson való tartózkodás idejének fokozatos korlátozása és különböző módon annak mielőbbi elhagyására történő ösztönzés. A három menekülteket befogadó állomás kapacitáskihasználtsága a kétezres évek első felében általában alacsony volt, mely így jobb színvonalú elhelyezést tett lehetővé. 2004-ben az állomások átlagos kapacitáskihasználtsága 40 %-os, 2005-ben 31,8 %-os, 2006 első negyedévében pedig már csak 17,4 % volt, mely a „rendszerben” összesen 400-600 fő külföldit jelentett. Az átlagos tábori tartózkodás ideje viszont jelentősen megnőtt, és a korábbi 2-3 hónapról 1 év fölé emelkedett. Az elhelyezettek között magas volt a befogadott és menekült jogállású személyek aránya, akik alternatív magánszállás lehetőségének hiányában kihasználták a törvény adta tartózkodási időkereteket. A három befogadó állomás éves költségvetése 2003-ban 825 millió forint, 2004-ben 735 millió forint, 2005-ben 782 millió forint volt.⁴¹² Ehhez hozzáadható még az ellátási kormányrendelet által megítélt évi nagyjából

⁴¹² A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2006. évi éves jelentése

100 millió Ft összegű pénzbeli és természetbeni ellátás,⁴¹³ valamint az arra jogosult ügyfelek által igénybe vett, és az egészségügyi szolgáltató felé a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által megtérített összeg. Összességében az látható, hogy a hazai „menekültügy” teljes állami költsége a 2000-es „békeévekben” hozzávetőlegesen évi 1 milliárd forintot tett ki. Ennyibe került egy – ha még nem is teljesen nyugat-európai színvonalú, de legalább arra törekvő – menekültügyi rendszer fenntartása a magyar adófizetőknek.

A magyar menekültügyi szabályozás említett revíziójának – mely 2004-től kezdődően az Európai Unió közös menekültügyi szabályozásának tükrében, a releváns irányelvek átültetésével zajlott le – egyik célja volt egy olyan befogadási intézményrendszer kereteinek megteremtése, mely lehetővé tette az eljárási folyamatokhoz és a szociális ellátás nyújtásának specifikumához jobban igazodó, szakosodott intézményi struktúra kialakítását. Ezt támogatta egyébként a már említett uniós források pályázhatósága, elszámolási rendszere is.

A befogadó állomások struktúrája a 2008. január 1-től történt funkcióváltásból és eljárási rendből adódóan nagymértékben átalakult: a Békéscsabai Befogadó Állomás ún. szűrőtábor lett, ahol előzetes vizsgálati eljárás alatt álló személyek kerültek elhelyezésre (ez idő alatt csak különösen indokolt esetben hagyhatták el az objektumot),⁴¹⁴ a Debreceni Befogadó Állomást jelölték ki az érdemi eljárás alatt állók szálláshelyeként, a Bicskei Befogadó Állomás pedig az elismert menekültek és oltalmazottak részére fenntartott elő-integrációs funkciót kapott. A külföldiek itt még 6 hónapig részesültek ellátásban, amely időtartam egy alkalommal további 6 hónappal meghosszabbítható volt. Ezen túlmenően csak a hatvan év feletti vagy olyan egészségügyi problémával küzdő ügyfélnél lehet további időtartamra engedélyezni az állomáson való tartózkodást, aki ezt megfelelő orvosi papírokkal igazolni tudta.

⁴¹³ 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról 2. § (1) - (4) pontban felsoroltak szerint

⁴¹⁴ Az eljárást 15 napon belül kellett lefolytatni a kérelem megalapozottságának vizsgálatával, annak ellenőrzésével, hogy más uniós tagállamban nyújtott-e már be kérelmet a külföldi (dublini rendelet alkalmazása feltételeinek vizsgálata), illetve a szűrőtáborban került az egészségügyi szűrővizsgálatokra is, melyet ténylegesen az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) folytatott le.

12.3 Kísérő nélküli kiskorú kérelmezők, menekültek és oltalmazottak ellátása Magyarországon a 2010-es évek elejéig

Modern értelemben véve a gyermekek védelmének általános igénye az első világháború után fogalmazódott meg a nemzetközi jogban. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) dokumentumaiban elsősorban a gyermeki munkavégzés korlátait igyekeztek szabályozni, illetve általánosságban fokozatosan visszaszorítani azt, melyet az 1924. évi Genfi Nyilatkozat⁴¹⁵ fogalmazott meg először. Az 1924. évi Genfi Nyilatkozat és az ENSZ Közgyűlése által 1959. november 20-án elfogadott Gyermekek Jogairól Szóló Nyilatkozat⁴¹⁶ elismeri, hogy „a gyermeknek figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége.” A gyermekek jogairól szóló New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki. Az Egyezmény 20. cikke foglalkozik azokkal a gyermekekkel, akik ideiglenesen vagy véglegesen meg vannak fosztva családi környezetüktől és ennek megfelelően az állam különleges védelmére és segítségére szorulnak. A Met. értelmében a kísérő nélküli kiskorú az a 18. életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett a Magyar Köztársaság területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül. A kísérő nélküli kiskorúak elkülönített elhelyezésére való kötelezettséget – a menedékkérők befogadásának minimumszabályairól szóló 2003/9/EK irányelv rendelkezéseit átültetve – a Metvhr. tartalmazza, mely a 2000-es évekelejétől az alábbiak szerint valósult meg:

Kísérő nélküli kiskorúak ellátása a Békéscsabai Ifjúsági Otthonban (2003 – 2005)

A BÁH Békéscsabán, az önkormányzati képviselőtestület egyetértésével a Magyarországra érkező, magukat ellátni képtelen kísérő nélküli kiskorúak védelme érdekében bentlakásos Ifjúsági Otthont hozott létre az Oltalom Karitatív Egyesülettel való együttműködési megállapodás keretében. A kísérő nélküli kiskorú kérelmezők elhelyezését szolgáló Békéscsabai Ifjúsági Otthon ünnepélyes átadására 2003. június 27-én került sor. Rövid idő után az Egyesület és a BÁH közötti együttműködés megromlott, így új megoldást kellett keresni az elhelyezésre.

⁴¹⁵ Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924.

⁴¹⁶ Declaration of the Rights of the Child. UN. General Assembly (14th sess. : 1959)

Kísérő nélküli kiskorúak ellátása a Nagykanizsai Községi Szálláson (2005 – 2008)

A BÁH által működtetett Nagykanizsai Községi Szálláson PHARE támogatás felhasználásával felújítási és átalakítási munkákat végeztek, melyek 2004-ben fejeződtek be. Ennek eredményeképpen a közösségi szállás 40 fő befogadására és kulturált elhelyezésére vált alkalmassá. A közösségi szállásként kevésbé kihasznált nagykanizsai objektumban a kísérő nélküli kiskorúak kizárólagos elhelyezéséről született döntés, mely a gyermekek esetében 20 fő elhelyezésére és teljes körű ellátására nyújtott lehetőséget. A feladatot ténylegesen a Magyar Vöröskereszt Zala megyei szervezete végezte, akik erre a „Magyar Vöröskereszt Befogadó Állomás létesítése” projekttel az Európai Menekültügyi Alap támogatásából finanszírozást kaptak. 2005. január 17-én a Nagykanizsai Községi Szállás épületében megkezdte működését az Európai Menekültügyi Alap által támogatott Zala Megyei Vöröskereszt Ifjúsági Otthona. Az Oltalom Karitatív Egyesülettel korábban fennálló, a békéscsabai otthon üzemeltetésére vonatkozó szerződés nem került meghosszabbításra. Az Ifjúsági Otthonba mind menedékkérő jogállású, mind idegenrendészeti eljárás alatt álló 18. életévüket be nem töltött olyan személyek voltak elhelyezhetők, akik felügyeletükért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül léptek hazánk területére. Az Ifjúsági Otthon fennállása alatt mérsékelt kihasználtsággal működött (átlagosan 5-10 fő elhelyezése történt meg). További gyakorlati problémát jelentett, hogy az elhelyezett kísérő nélküli kiskorúak döntő többsége az életkormeghatározás alapján mindvégig legalább is a nagykorúság határán lévő külföldi volt, a Vöröskereszt viszont inkább a kisebb gyermekek fogadására készült fel, ennek megfelelően rendezte be az épületet.

Kísérő nélküli kiskorúak ellátása a Bicskei Befogadó Állomáson (2008 – 2011)

A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet az Európai Menekültügyi Alap támogatásával 2008. január 1-től működtette a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonát a Bicskei Befogadó Állomás területén, annak egy fizikailag is elkülönített részén. A kísérő nélküli kiskorúként menedékjog iránti kérelmet benyújtók esetében az elhelyezés és az ellátás a Metvhr. 33. § (4) bekezdése alapján az eljárás jogerős befejezéséig biztosított. Elismerő, jogerős döntés esetében – amennyiben a kísérő nélküli kiskorú még nem érte el a nagykorúságot – a befogadó állomáson történő elhelyezése és ellátása a Metvhr. 59. §-a értelmében nagykorúsága eléréséig változatlanul a KNK Otthonában volt biztosítandó. Azok a kísérő nélküli kiskorúak, akik a menekültügyi eljárás ideje alatt töltik be a 18. életévüket, elesnek a gyermekvédelmi rendszer nyújtotta ellátásoktól és utógondozói ellátásra sem lettek jogosultak. Ennek pótlására

a Segélyszervezet – szintén az Európai Menekültügyi Alap támogatásával – működtette tovább a Fiatal Menekültek Otthonát.

Kísérő nélküli kiskorúak a magyar gyermekvédelmi intézményekben (2011 –)

2011. május 1-ét követően a kísérő nélküli kiskorú elismerését kérő a gyermekvédelmi jogszabályok alapján a (hazai) gyermekvédelmi intézményrendszerben helyezendő el, feltéve, hogy az illető kiskorúságát a hatóság megállapította.⁴¹⁷ Amennyiben gyermekvédelmi intézményrendszerben történő elhelyezésre nem jogosult vagy az nem megoldott, a kísérő nélküli kiskorú menekültet, oltalmazottat és a befogadottat a 18. életéve betöltéséig, 18. életéve betöltését követően legfeljebb a menekültként vagy oltalmazottként elismerő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy évig a befogadó állomáson kell elhelyezni. A kísérő nélküli kiskorúak ellátási feladatai 2011 után ténylegesen is kikerültek a menekültügyi igazgatás hatásköréből (jogszabályváltozás miatt azt az állami gyermekvédelmi rendszer hatáskörébe utalták)⁴¹⁸, és a gyermekek ellátását a főtí Károlyi István Gyermekközpont vette át.⁴¹⁹

12.4 A kiépült menekültügyi intézményrendszer működésének értékelése (1997 - 2014)

A '90-es évek második felére a hazai menekültügyi igazgatás teljesen kiépült, szervezetileg és személyi viszonyait tekintve stabilizálódott. Az uniós csatlakozásra készülve összeállt egy akkor korszerűnek mondható menekültügyi joganyag, ami a belépés után a közös sztemderdekhez igazodott. A nemzetközi elvárásokon túl a menekültügyben dolgozók nagy többségének saját meggyőződése, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vezetésének, a

⁴¹⁷ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 4 §. (1) bekezdése alapján a törvény hatálya kiterjed a befogadott jogállású, továbbá a magyar hatóságok által menekültként, oltalmazottként elismert gyermekekre. Tehát a magyar gyermekvédelmi jogszabályok alapján a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett, a befogadottként, a menekültként és az oltalmazottként elismerés után a kísérő nélküli kiskorúaknak lehetőségük van a magyar gyermekvédelmi szakellátásbeli elhelyezésre is.

⁴¹⁸ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 4. § (1) c) alapján a törvény hatálya kiterjed a menedékjogról szóló törvény szerint, arra a 18. életévét be nem töltött menedékjogi kérelmet benyújtó külföldi gyermekekre, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá kerül feltéve, hogy az illető gyermek kiskorúságát a menekültügyi hatóság megállapította. 2017-ben olyan módosítás került a törvénybe, mely a 14 és 18 év közötti menedékjogot kérő kiskorúakat tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején kivette e törvény hatálya alól.

⁴¹⁹ Károlyi István Gyermekközpont - Kísérő nélküli kiskorúak gyermekotthoni ellátása
<https://kigyk.hu/gyermekotthoni-ellatas/kisero-nelkuli-kiskoruak-gyermekotthoni-ellatas> (Letöltés ideje: 2024.12.12.)

belügyi és az ország mindenkori politikai vezetésének is az volt a kifejezett álláspontja, hogy a nehézségek ellenére a legjobb nemzetközi sztenderdekhez illeszkedő menekültügyet kell működtetni Magyarországon. A védelmet szerző külföldieknek meg kell adni az integráció lehetőségét, és az egész külföldiekkel kapcsolatos politikának egy nyitott és befogadó társadalom eszméjén kell alapulnia. A menekültügyi igazgatásban dolgozókat támogatta ebben a szemléletben az akkor gyakori nyugati tanulmányutak és számtalan közös uniós projekt is. Az anyagi eszközök minden időszakban jellemzően szűkös volta, a menekültügyben aktív civil szervezetek és a UNHCR Magyarországi Képviselőtársaságának gyakran túlzó elvárásai folyamatos konfliktust jelentettek ugyan, de az alapvető célok nem különböztek. A menekültügy és általában a külföldiek igazgatásának kérdése tisztán szakmai feladatként jelent meg, a politikai diskurzusnak még helyi szinten sem volt része. A menekültügyi igazgatásban a jól tervezhető feladatvégrehajtást elősegítette – az ezredforduló körüli rövid időszakot nem tekintve – a hosszú időn keresztül alacsony szinten stabilizálódott kérelmezői létszám is.

13. A 2015-ös migrációs válság hatásai a menekültügyi intézményrendszerre

A 2015-ös „migrációs válság” okai, lefolyása mostanra nagyrészt jól feltártak. Hozzáférhető magyar és idegen nyelvű szakirodalma van,⁴²⁰ utóhatásai máig meghatározzák az abban – tranzit vagy célországként – érintett országok menekültügyi és migrációs politikáját. Nem célom az események részletes bemutatása, jelen dolgozatban csak a hazai menekültügyi intézményrendszer átalakulására tett hatásait összegzem.

A menedékkérők száma már a 2010-es évek elejétől mutatott lassú, majd 2013-tól gyorsuló növekedést, 2015 nyarán végül – a migráció „push” és „pull” faktorainak különösen szerencsétlen együttállása következményeként – rövid idő alatt a második világháborút

⁴²⁰ Ezek közül elsősorban a Tóth Péter szerkesztette Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság (Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.) tanulmánykötetet emelném ki, mely elsősorban az állami szervek tevékenységeit mutatta be, a társadalmi hatások tekintetében jó összefoglalásnak tekinthető a Simonovits Bori és Bernát Anikó (Szerk.): The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary. TÁRKI, Budapest, 2016.

követő időszak óta nem látott számban érkeztek Magyarországra külföldiek szabálytalan vándorlási csatornákon keresztül.⁴²¹

Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a migrációs hullám teljesen más volt mint a korábbiak: bár a balkáni útvonalon keresztül érkezők közül sokan formálisan menedékkérelmet nyújtottak be, valójában nem itt kerestek védelmet, még ideiglenesen sem akartak Magyarországon maradni. Hazánkra kizárólag tranzit országgént tekintettek, céljuk a minél gyorsabb áthaladás és továbbutazás volt.⁴²² Magyarország (azóta sem) tekinthető kifejezett célországnak a nemzetközi védelmet keresők vagy általában a „bevándorlók” szempontjából. Hazánk helyzete a nemzetközi migrációs mintázatokban alapvetően nem változott, a 2015-ös események azonban (a politikai kommunikáción túl) rövid úton a rendszerváltozás óta formálódó menekültügyi rendszer végletes kiüresítéséhez vezettek. Magyarország az illegális migráció egyik frontországa lett.⁴²³ A migráció – bevándorlás – menedékkérdése a kormányzati politika formálta közbeszédben teljesen összekeveredett. Az illegális migráció olyan mértékben vált a társadalmi és közéleti diskurzus fő kérdésévé a 2010-es évek második felére, hogy az ország lakosságának jelentős része – mindenfajta saját ezirányú tapasztalat nélkül – már általában a migrációt látta az egyik legfontosabb problémának Magyarországon.⁴²⁴

Mint fentebb bemutattam, a menekültügyi joganyag a 2000-es évek elejétől gyakran változott, ezek a változások azonban részint kötelezően átveendő jogi normákat, részint a hatékonyság növelését célozták vagy éppen a rendszerben lévő „kiskapukat” igyekeztek bezárni. 2015-től azonban olyan intenzív jogalkotási tevékenység indult – kezdetben a ténylegesen meglévő illegális migrációs nyomásra válaszul, később pedig általában a migráció veszélyeire hivatkozva – mely totálisan regresszív irányba vitte el az egész menekültügyi igazgatást (is). A magyar-szerb határon 2015. szeptember közepére teljes hosszában kiépült egy fizikai határzár, melyet a következő években további műszaki elemekkel erősítettek meg. Ez a migránsok tömegét némi „kerülőútra” kényszerítve elsősorban Horvátország irányába terelte

⁴²¹ Míg 2014-ben 42.777 fő, 2015-ben összesen 177.135 fő nyújtott be menedékkérelmet Magyarországon (Forrás: BÁH statisztikák), de ennél többen (kb. 180.000 fő) haladt át (szállítottak át a hatóságok) az országon a horvát határtól Ausztriáig.

⁴²² KLENNER Zoltán (2017) A nem kormányzati szervezetek szerepe a migrációs válság magyarországi kezelésében. In: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerkesztette: Tálás Péter. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 182. o.

⁴²³ JUHÁSZ Attila – MOLNÁR Csaba – ZGUT Edit (2017): Menekültügy és migráció Magyarországon. Heinrich-Böll Stiftung, Prága – Budapest. 9. o.

⁴²⁴ Lásd Standard Eurobarometer 87. Spring 2017, Hungary. A „Mit gondol, melyik a két legfontosabb probléma mellyel az ország szembenéz?” kérdésre a magyar válaszadók 41 %-a a szociális és egészségügy kérdéseket, míg második helyre (27 %) a bevándorlást sorolta, jelentősen megelőzve e tekintetben az EU átlagát (22 %). <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2142> (Letöltés ideje: 2025.03.06.)

át. E mellett életbe lépő „jogi határzár” lényeges eleme lett a (fizikai) határzár tiltott átlépésének bűncselekménnyé nyilvánítása.⁴²⁵ Ugyancsak bűncselekmény lett az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény és eszköz megrongálása, valamint súlyosabban minősülő esetként kell eljárni az embercsempészás szervezőjével vagy irányítójával szemben is.⁴²⁶ A 2015 augusztusától bevezetett változások főbb elemei voltak a menekültügyi szabályozásban az eljárási szakaszok összevonása, a területen maradási jog korlátozása, az őrizeti szabályok pontosítása, a gyorsított eljárás és a menekültügyi kiutasítás intézményének bevezetése. 2015 szeptemberében megjelent a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalma a menedékjogi szabályozásban, kezdetben csak a déli megyékre vonatkozóan, majd 2016 márciusában ezt az ország egész területére kiterjesztették.⁴²⁷ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet – melyet formálisan a menekültügyi hatóság vezetőjének és az országos rendőrfőkapitánynak a kezdeményezésére, az idegenrendészetért és a menekültügyért felelős miniszter javaslatára a kormány rendel el – félévente meghosszabbításra kerül, a tényleges migrációs nyomástól függetlenül.

A magyar-szerb határ mentén két tranzitónát hoztak létre, Röske község és Tompa város mellett. A tranzitónák új típusú, az adott helyszíneken „zöldmezős beruházásként” létrehozott, a korábbi menekültügyi gyakorlattól eltérő, de működésükben leginkább a menekültügyi őrizethez hasonlatos intézmények voltak.⁴²⁸ A menedékjogi kérelmeket – főszabály szerint – kizárólag itt lehetett benyújtani, és az eljárás ideje alatt (30 nap) a külföldi a tranzitónát csak Szerbia felé hagyhatta el, mely a kérelem megszüntetését is magával vonta. A területhez és a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés – jogszabálmódosítás nélkül, csupán belső utasításokkal – került adminisztratív eszközökkel korlátozásra olyan

⁴²⁵ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. Határzár tiltott átlépése 352/A. § (1) Aki Magyarországnak az államhatár rendje védelmét biztosító létesítmény által védett területére a létesítményen keresztül jogosulatlanul belép, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Egy év alatt összesen 2894 fő külföldit állítottak bíróság elé- és döntő többségüket utasították ki Magyarországról (Forrás: OIF Statisztikák - Bíróság által elrendelt kiutasítások végrehajtásának száma). Mivel Szerbia nem vette át a külföldieket, a többséget végül egyszerűen szabadon engedték.

⁴²⁶ HAUZINGER Zoltán (2016): Büntetőjogi tényállások a külföldiség és a migráció vonzásában. In: A migráció bűnügyi hatásai. Kiadta a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, Budapest. 195. o.

⁴²⁷ 41/2016. (III. 9.) Kormányrendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról

⁴²⁸ A tranzitónákat a magyar kormány konzekvensen nem tekintette őrizetnek, de az Európai Unió Bíróságának döntésére 2020 májusában felszámolta azokat (mely időszakkal és az utána következő történésekkel jelen dolgozat már nem foglalkozik). Az itt elhelyezetteket a Vámosszabadi Befogadó Állomásra (családosok), és a Balassagyarmati Közösségi Szállásra szállították át (egyedülállóak). A tompai tranzitóna normál kapacitása 250 fő, a röszei tranzitónáé 450 fő volt (melyet a későbbiekben akár nyitott, akár zárt intézményként a későbbiekben – ilyen irányú politikai döntés esetén – újra lehet külföldiek elhelyezésére használni).

módon, hogy a tranzitónába való belépések napi megengedett száma (folyamatosan csökkenő mértékben) korlátozásra került.

A nemzetközi védelembe vett személyek száma a 2015 és 2018 közötti években minden kimondott politikai céllal szemben még emelkedett is, és a '90-es évek óta nem látott magas arányt ért el. Akik hajlandóak voltak kivárni – sokszor hónapokat Szerbiában a határ közelében töltve, mindenfajta támogatás nélkül – a tranzitónába történő belépés lehetőségét, és „önként” vállalták az eljárás ideje alatt a zárt tábori létet, nagy arányban a valóban védelemre szoruló külföldiek közül kerültek ki. 2016-ban 154 fő menekült és 271 fő oltalmazotti; 2017-ben 106 fő menekült és 1110 fő oltalmazotti; 2018-ban 68 fő menekült és 281 fő oltalmazotti elismerésére került sor.⁴²⁹

2015 decemberében bezárt a Debreceni Befogadó Állomás, majd 2016 decemberében a Bicskei Befogadó Állomás is. Ezután ebben a funkciójában nyitott befogadó állomásként csak a 2013-ban megnyitott Vámosszabadi Befogadó Állomás működött tovább. A befogadó állomáson kívül a 2010-es évek második felében Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ (MÖBEK) működött még Békéscsabán, Nyírbátor, valamint Kiskunhalas telephelyeken.

Az elismert menekültek és oltalmazottak beilleszkedését elősegítendő támogatások a 2016 júniusában történő törvénymódosítással szűntek meg, mellyel az állam közel harminc év után teljesen kivonult erről a területről. Megszűnt a 2014 és 2016 között kötött „integrációs szerződés”⁴³⁰ lehetősége, melyet egyébként a nyugati „mainstream” menekültintegrációs rendszerek szisztémája alapján hoztak létre, és alkalmazásának problémái mellett még a civil szervezetek és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is elismerte előremutató voltát. E mellett a befogadó állomáson való elhelyezés maximális időtartamát is tovább csökkentették, az elismerő döntés közlését követő 30 napban korlátozva azt. A támogatást a kormány a visszaélések elleni hatékonyabb fellépéssel, illetve azzal indokolta, hogy a „gazdasági migránsok” kizárólag a jobb élet reményében terjesztenek elő menedékjog iránti kérelmet. Ezzel a menekültként és oltalmazottként elismert külföldiek számára csak a civil szervezetek által nyújtott segítség, illetve még inkább a Nyugat-Európába történő továbbutazás lehetősége

⁴²⁹ Forrás: OIF Statisztikák <https://oif.gov.hu/statisztikak-kiadvanyfuzetek> (Letöltés ideje: 2025.03.06.)

⁴³⁰ A korábbi rendszerhez képest a támogatások leegyszerűsödtek, a külföldiek elismerése után legfeljebb két hónappal – a hospitalizáció megelőzése céljából – el kellett hagynia befogadó állomást, és támogatott magánszállásra költöznie. Az „integrációs szerződés” fennállása alatt folyamatosan csökkenő összegű pénzügyi támogatásban részesült a külföldi, melynek feltétele volt, hogy a lakóhelye szerinti családsegítő központtal együttműködjön, munkát próbáljon találni, munkát keressen, tegyen meg minden tőle telhetőt beilleszkedése érdekében.

maradt. Magyarország sajátos helyzete az illegális migráció kezelésében (és a potenciális menedékkérőkkel szembeni fellépésben) 2016 után is fennmaradt: a felépített „fizikai és jogi határzár” hatalmas összegű költségvetési ráfordítással ugyan, de elég sikeresen terelte a Nyugat-Európa felé igyekvő irreguláris migránsokat Magyarországot elkerülő útvonalakra. E mellett úgy vált hazánk menekültügyi politikája nemzetközi hírűvé, sőt, hivatkozási alappá, hogy arra az évtizedek alatt felépített menekültügyi igazgatásnak egyre kevesebb ráhatása volt.

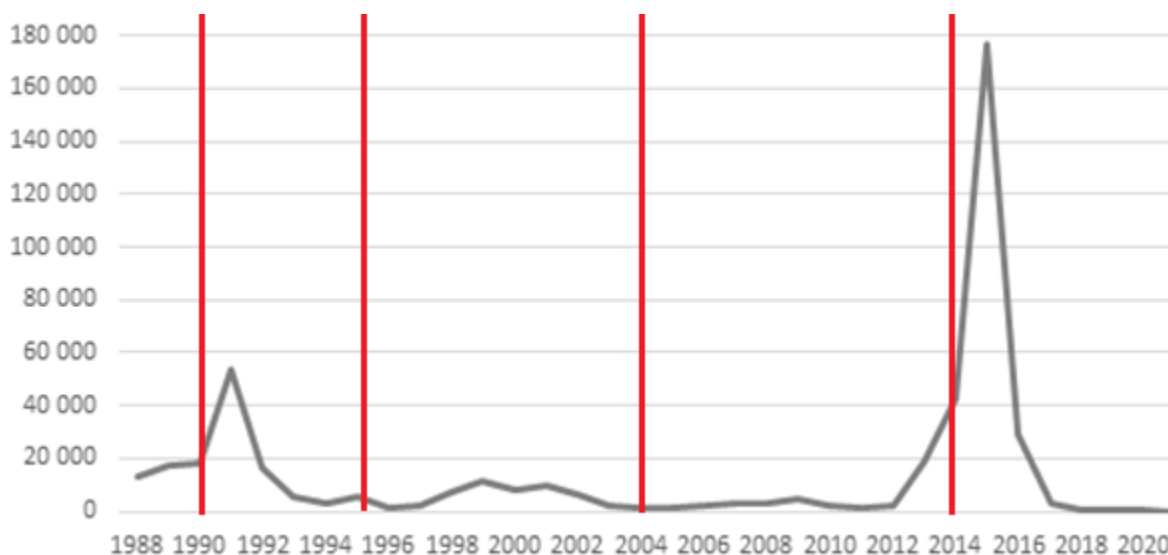
A 2014 és 2018 között bekövetkezett, előzőekben csak igen vázlatosan taglalt átalakulás kapcsán elmondható még, hogy a folyamatos jogszabályi változások, és a befogadó intézmények időről időre történő létrehozása – megszüntetése – átszervezése a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban (2017. január 1. és 2019. június 30. között Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalban) működő Menekültügyi Igazgatóság szervezetét alig érintették. A feladatok változtak ugyan, de az alapstruktúra csak kisebb mértékben módosult. A menekültügyi igazgatás teljes „beszántása” (vagy legalább is az idegenrendészet alá rendelése) – bár ez logikusan következett a 2015 óta elindult folyamatokból – némileg meglepő módon nem történt meg, mely ezirányú politikai döntés esetén legalább is reményt ad az egyébként kiüresített rendszer újbóli felélesztésére.

14. A menekültügy számokban: a menedékjogi statisztikai adatgyűjtés fejlődése

Mint fentebb kifejtettem, a menekültügyi intézményrendszer fejlődésének alakulásában meghatározó volt az egyes időszakokban érkezők száma és összetétele, mely miatt a kezdetektől fogva kiemelt jelentősége van a statisztikai adatok gyűjtésének, elemzésének, és azok felhasználásának, elsősorban a kapacitások kihasználásának optimalizálásában. A hazai igényeken túl a menekültügyi adatszolgáltatásra vonatkozó szigorú nemzetközi kötelezettségek is meghatározták a módszertant. Jelen fejezetben összefoglaló módon áttekintem a menekültügyi statisztika változásait a rendszerváltozás körüli időszakot követő

mintegy harminc évben, a modern Magyarország menedékjogi történetét öt egymástól elkülöníthető korszakra osztva:⁴³¹

Benyújtott menedékkérelmek száma 1988 – 2020⁴³²



Az *első korszak* (1988 – 1990) az Erdélyből érkező menekültek beáramlásának időszaka, de ekkor történt a keletnémet állampolgárok átmeneti befogadása, illetve tranzitálásuk elősegítése a Német Szövetségi Köztársaságba, mely meghatározó lépés volt a berlini fal leomlása felé vezető úton.

A *második korszakot* (1991 – 1995) a jugoszláviai háborúk jellemezték, ezen időszak alatt vált a hazánkat is elérő migráció igazán nemzetközivé, mivel a trianoni határmódosításokat követő időszaktól eltérően a menedéket keresők döntő többsége nem magyar nemzetiségű volt, nem az egykor elcsatolt országrészekből érkezett.

A magyar menekültügy *harmadik korszaka* (1996 – 2004) az első menekültügyi törvény előkészületeitől Magyarország uniós csatlakozásáig terjedt, illetve a menekültügyi statisztikát befolyásoló szempontból meghatározó eseménye a koszovói háború, valamint az iraki és afganisztáni háborúk voltak. A koszovói háború hatására 1998-ban a menedékjogi kérelmek száma rövid idő alatt hétszeresére nőtt az azt megelőző évhez képest. Magyarország uniós belépése új helyzetet teremtett a menekültügyi politika terén. Az ország csatlakozott az

⁴³¹ LÖWI Ildikó (2016): A magyar menekültügy története. Hadtudományi Szemle, IX. évfolyam 4. sz. alapján módosított kategorizálás.

⁴³² Forrás: Menekültügyi és Migrációs Hivatal statisztikái 1988 – 1998., Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái 2000–., Központi Statisztikai Hivatal statisztikái 2000 – 2023. Az adatok tartalmazzák az összes védelmet kérő regisztrált külföldit.

Európai Unió menekültügyi és migrációs rendszereihez, amely magában foglalta a dublini rendelet szabályait, miszerint – ha más felelősségi ok nem merül fel – a menekültügyi kérelmeket abban az országban kell lefolytatni, ahol a kérelmező először belépett az Európai Unióba. Az uniós csatlakozás, majd a schengeni térségbe való belépésünk (2007. november 15.) után Magyarországra relatíve nagyobb számban érkeztek menedékkérők, mivel a nyitottabb határok és a stabil politikai-gazdasági környezet vonzóvá tette az országot. Ebben az időszakban az ország jogharmonizációs kötelezettségeiből adódóan már részt vett az európai menekültügyi rendszer működésében, de a menekültkérdés nem volt kiemelt belpolitikai téma.

A hazai menekültügy *negyedik korszakának* az uniós csatlakozástól kezdődően a „migrációs válságig” terjedő időszakot tekinthetjük (2005 – 2014). Statisztikai szempontból meghatározó jelentősége volt az iraki és afganisztáni háborúk utóhatásainak, mely a menedékjogot kérők számának időleges emelkedését okozta. Statisztikatörténeti értelemben azt láthatjuk, hogy visszatért egy korábbi időszakra jellemző kérelmezői kör, és ismét voltak olyan évek, amikor a „volt Jugoszlávia” területéről érkeztek a legnagyobb számban, és a koszovóiak (albánok majd szerb romák) nyújtottak be kimagaslóan nagy számban menedékjogi kérelmet. A kiterjesztett családi struktúrában élő koszovóiak jellemzően a tél átvészelése- és némi pénzügyi támogatás reményében hagyták el otthonaikat. Ők sem feltétlenül magyarországi úti céllal, hanem tőlünk nyugatabbra fekvő országba (tipikusan Ausztria, Németország, Svédország) való eljutás szándékával.

A tárgyalt időszakban a menedékjogi statisztika *ötödik korszakának* tekinthetjük a 2015-ös „migrációs válságot”, majd az azt követő éveket. A tömeges beáramlás a menedékjoghoz való hozzáférés kezdeti korlátozásához, majd radikális szigorításához vezetett.

Az egyes, számszaki szempontból elkülönülő korszakok jól láthatók a fenti diagramon is. A '80-as évek végén van egy jelentősnek mondható kiugrás, majd a '90-es évek végén is észlelhető kisebb emelkedés a bemutatott okok miatt. Ezt követően a 2000-es évek végén látható emelkedés eltörpül a 2015. évi csúcshoz képest, amely ez idáig példa nélküli a modern magyar menekültügy történetében. Szintén jól látszik a 2015-öt követő évek adataiban a menedékjoghoz való hozzáférés adminisztratív korlátozására hozott intézkedések hatása.

A különböző korszakokban megfigyelhető a menedékkérők eltérő összetétele is. Kezdetben elsősorban a szomszédos országok magyar anyanyelvű lakosai közül kerültek ki az érkezők. A nemzetiségi összetételben meghatározó változást jelentett a boszniai kérelmezők

megjelenése a '90-es évek első felében, de ennél is jelentősebb változás volt az iraki, afganisztáni háborúk következtében hazánkban megjelenő, az Európán kívüli világból érkező külföldiek számának megugrása. A 2000-es évektől pedig már valóban etnikai, állampolgársági és kulturális sokszínűségről beszélhetünk az érkezők összetételét tekintve.

A menedékjog igazgatás és a jogi szabályozás fejlődése a statisztikai adatgyűjtés fejlesztésének igényét is jelentette, a menekültügyi (és általában a migrációs) statisztika felhasználóinak részéről új adatszolgáltatási igényeket generált. Az uniós csatlakozás, és a Közös Európai Menekültügyi Rendszer a menekültügyi statisztikai adatszolgáltatás vonatkozásában – a korábban is meglévő kötelezettségek mellett – új feladatokat jelentett.

A menedékjogi statisztikai adatgyűjtést meghatározó hazai jogszabályok

A hazai jogszabályok közül a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény volt az első, amelyben meghatározásra került a menedékjogi eljárással összefüggésben álló statisztikai adatgyűjtés szerepe. E törvényt megelőzően az adatgyűjtést szabályozó jogi norma nem létezett, azt csak belső utasítások szabályozták. A statisztikai adatgyűjtés gyakorlata és az adatfeldolgozás eredménye azonban most is elérhető, a '80-as – '90-es évekből származó menekültügyi statisztikák kifejezetten jól használhatóak. Meghatározó ezen időszak magyar statisztikai adatfeldolgozási folyamataiban, hogy a Menekültügyi és Migrációs Hivatalban (MMH) is működött Informatikai és Dokumentációs Osztály, mely a releváns statisztikák előállításáért volt felelős. Az MMH már gyűjtött és publikált adatokat a menedékjogi eljárásra, a menekülők érkezésére és természetesen az állampolgárságára vonatkozóan is. A statisztikai adatgyűjtés és adatátadás kötelezettsége azonban először az 1997. évi CXXXIX. törvényben került nevesítésre.

A menedékjogi törvény 55 – 58. §-ai szabályozták a statisztikai adatszolgáltatások körét, mind a hazai szükségletre történő adatszolgáltatás, mind pedig a más államok és nemzetközi szervezetek illetékes szerveinek átadott adatok tekintetében. Hazai vonatkozásban meghatározó, hogy ugyanezen törvény 51. §-ának a) – d) pontjaiban felsorolt adatok személyazonosításra alkalmas módon is átadhatók statisztikai célú adatkezelés érdekében a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) részére. Ez a szabályozás egyébként a későbbi, 2007. évi menedékjogi törvényben is szerepel. Az 1997. évi törvény alapján a menedékjogi statisztikai adatok gyűjtése érzékelhető fejlődésen ment keresztül. Természetesen e jogszabály alapján is gyűjtöttek állampolgárságra, az országba történő beutazás módjára (legális, illegális),

valamint az eljárásra vonatkozó statisztikai adatokat. Rögzítésre és publikálásra kerültek az elismerésre valamint az elutasításra vonatkozó statisztikai adatok, de az adott időszak végén folyamatban levő eljárásokról is történt statisztikai adatszolgáltatás (un. stock és flow adatok). Ez a jogszabály már tartalmazott nemzetközi adatszolgáltatást lehetővé tevő jogszabályhelyeket, így lehetséges volt az adatátadás az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságára részére, valamint az Európai Közösségek Bizottsága által kijelölt megfelelő szerv részére (vagyis az Eurostat⁴³³ részére). Ennek a jogszabálynak sajátossága, hogy nem explicit statisztikai adatátadás szerepel benne — tehát nem jól körülhatárolt statisztikai adatok körét határozza meg pontosan — hanem minden olyan adat továbbadását írja elő, ami az adott szervezeteknek információval szolgálhat az országra jellemző menekültügyi tendenciákról. Ez alól kivételt jelent az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, amely a törvény 58. §-ának (2) alapján minden olyan személyes adatot megkaphat, amely alapján a menedékjogi kérelem elbírálható. A törvény ezen kitétele nagyobb hatáskörrel ruházza fel a Menekültügyi Főbiztosságot mint a jelenleg is hatályban levő Met. A Menekültügyi Főbiztosság Budapesti Képviselőtársaságának ezen különleges helyzete még a UNHCR és a magyar állam között megkötött (fent részletezett 1989. évi) egyezményen alapul, mely miatt a Főbiztosságnak sajátos feladatai voltak a magyarországi menekültügyi igazgatás korai időszakában. Ez indokolta a menekültügyi adatokhoz és nyilvántartásokhoz (beleértve a személyes adatokat is) való teljes körű hozzáférést. Az Eurostat adatbázisából lekért adatokból látható, hogy az Eurostat-nak 1998-tól, vagyis az 1997. évi CXXXIX. tv. hatálybalépését követő évtől kezdve Magyarország továbbít különböző forrásokból összegyűjtött, aggregált statisztikai adatokat (Eurostat database / Asylum).⁴³⁴

A menedékjogi statisztikával kapcsolatos hazai jogszabályfejlődés következő meghatározó mérföldköve a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény elfogadása, és 2008-ban történt hatálybalépése volt. Az azóta többször módosított jogszabály 81 – 83. §-ai tartalmazzák a törvény alapján kezelt adatköröket, valamint a 86 – 89. §-okban szerepel annak meghatározása, hogy mely hazai és nemzetközi szervezetek részére lehet a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős hatóságnak statisztikai adatot átadni. A 87. § (3) alapján a menekültügyi nyilvántartásban szereplő adatok statisztikai célból korlátlanul felhasználhatók.

⁴³³ Az Európai Unió statisztikai „hivatala”, formálisan az Európai Bizottság egyik főigazgatósága, mely a világháború utáni európai egységesülés kezdete óta működik. Tevékenységét 1953-ban az Európai Szén- és Acélközösség statisztikai divíziójaként kezdte meg. A legális migrációra és a menekültügyre vonatkozóan széles körben gyűjt adatokat.

⁴³⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> .tsv fájl kiterjesztéssel, táblázatkezelő alkalmazások által kezelhető formában letölthető adatok.

A (4) megnevezi a KSH-t, amely személyazonosításra alkalmas adatokat is átvehet a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős hatóságtól.

A menekültügyi törvény sajátosságának tekinthető a 88. §, mivel ez tartalmazza azokat az adatköröket, amelyeket az EU Bizottsága, illetve az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is átvehet. A 88. § nagyon általánosan fogalmaz, így a Bizottság és a Menekültügyi Főbiztosság részére is csak a menekültügyi tendenciákat kell eljuttatni. Ezekkel a szervezetekkel a menekültügyet érintő jogszabályváltozásokat, valamint a törvény hatálya alá tartozó személyek érkezésének megoszlását szükséges közölni, havi bontásban:

„A menekültügyi hatóság külföldi állam és nemzetközi szervezet részére adatot szolgáltat

- a) a menekültügy területén alkalmazandó jogszabályokról és gyakorlatról;
- b) az e törvény hatálya alá tartozó személyek érkezésének és állampolgárság szerinti megoszlásának havi alakulásáról;
- c) az elismerés iránti kérelmek általános tendenciáiról.”

Ha szigorúan vesszük az idézett jogszabályi helyet, akkor az EU Bizottsága és a Menekültügyi Főbiztosság csupán a menekültügy terén alkalmazott jogszabályokról és az általános menekültügyi tendenciákról kaphat információkat, illetve adatokat, ami jóval kevesebbet jelent, mint a ténylegesen megvalósuló adatcsere.

Ez jelentheti azt is, hogy – mivel nincsen pontosan definiálva mely adatok átvételére jogosultak a nemzetközi szervezetek – valójában jóval szélesebb körű adatátadás is megvalósítható, mint ami a jogszabályban szerepel. Másrészt viszont, ha az adatgazda szigorúan követné a jogszabályi előírásokat, akkor rendkívül szűk lenne azoknak az adatoknak a köre, amelyek továbbíthatók lennének a nemzetközi szervezeteknek. Megállapítható tehát, hogy 2007-ben a statisztikai adatszolgáltatást tekintve egy meglehetősen rugalmasan értelmezhető szabályt hozott a jogalkotó, amely tág teret enged az adatgazda későbbi belátásának / szándékának.

A Met. hatálybalépésével egy időben született meg a migrációra vonatkozó uniós adattovábbítást szabályozó átfogó norma, vagyis a migrációs statisztikai rendelet. Ez a rendelet, és annak 2020. évi módosítása bír azóta is az uniós és a hazai menedékjogi statisztikai adatgyűjtésre a legnagyobb hatással.

Az Európai Unió menedékjogi statisztikai adatgyűjtésének kihívásai

Az uniós migrációs statisztikai adatgyűjtés mérföldköve volt 862/2007 EK rendelet (migrációs statisztikai rendelet)⁴³⁵ elfogadása, illetve az ehhez kapcsolódó módosítás megszületése. Uniós szinten a tagállamok oldaláról folyamatosan növekszik az adatszolgáltatási teher – melyre egyfajta szükséges folyamatként tekintenek a statisztika hivatalos felhasználói – mivel a közvélemény, illetve a szakpolitikai döntéshozók részéről is egyre nagyobb igény mutatkozik a megbízható statisztikai adatok iránt. A tagállamok részéről ugyanakkor az az igény, hogy csökkentsék az adatszolgáltatási terheket, ennek megvalósítását egy egységes adatszolgáltatási rendszer létrejöttével látják kivitelezhetőnek, amely biztosítja, hogy a statisztikai adatok több uniós intézmény számára is használhatók legyenek.

Az uniós statisztikai adatszolgáltatás legnagyobb hátránya, hogy nem létezik historikus adatbázis, vagyis egy-egy személy életútja nem követhető végig statisztikailag a nyilvántartások segítségével. Egy „történeti” adatokat teljeskörűen tartalmazó rendszerrel a külföldi „migrációs életútja” végig követhető lenne az EU külső határának átlépésétől egészen odáig, hogy valamely tagállamban nemzetközi védelmet kap. A jelenlegi uniós adatgyűjtési rendszer egyik legnagyobb problémája, hogy tulajdonképpen azt sem lehet pontosan megállapítani, hány fő menedékjogi kérelmező volt egy meghatározott időszakban az Európai Unióban, tekintve, hogy az uniós menekültügyi statisztikai rendszerek nincsenek összekötve egymással.⁴³⁶ Egy olyan statisztikai infrastruktúra kialakítása lenne a cél, melynek segítségével a személyek unión belüli mozgása is nyomon követhető. Ez ezért is van így, mert az Európai Unió adatszolgáltatási rendszerei adminisztratív alapúak, melyek nem statisztikai céllal jöttek létre.⁴³⁷ A migrációs statisztikai adatgyűjtéseket, bár uniós szinten rendelet szabályozza, jelenleg ez nem terjed ki a migrációval kapcsolatos valamennyi lehetséges statisztikai adatgyűjtésre, így az irreguláris migrációval összefüggő adatgyűjtésre sem. Ezen

⁴³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁴³⁶ Egy kérelmező akár több tagállamban is benyújthat menedékjog iránti kérelmet, mely az eljárás későbbi szakaszában a dublini rezsím működése által jó esetben kiszűrhető ugyan, de ezek a „duplikációk” a tagállamok által az Eurostat részre havi szinten szolgáltatott adatokból később már nem kerülnek törlésre.

⁴³⁷ URBÁN Ferenc (2020): Az uniós migrációs adatgyűjtési rendszerek interoperabilitása. Belügyi Szemle, 68. évfolyam, 9. szám. 128. o.

túl olyan ad-hoc statisztikai adatgyűjtések is lehetségesek, melyek nem kalkulálható terhet hárítanak az adatszolgáltatókra.⁴³⁸

A KEMR jogszabályrendszere hosszú fejlődésen ment keresztül, mely megfigyelhető a statisztikai adatgyűjtések esetében is. A rendelettel szabályozott statisztikai adatgyűjtések köre jól definiált, itt uniós szinten a harmonizáció magas fokon áll, de egyes váratlan eseményekhez köthető adatgyűjtések esetében (pl. orosz–ukrán háborúhoz köthető ideglenes védelemi jogálláshoz kapcsolódó statisztikai adatok gyűjtése) jelentős különbségek lehetnek. Az EU menedékjogi tárgyú statisztikai adatgyűjtő rendszerei erősen fragmentáltak, együttműködési képességük kezdetleges, nehéz belőlük minőségi elemzéseket előállítani. A végső cél a rendelkezésre álló adatokból olyan elemzések, illetve egy jól működő és bejáratott adatgyűjtő rendszer készítése, amelyek segítségével a migrációs hullámokra történő felkészülés hatékonyabbá tehető. Jobb minőségű, időszerűségükben javuló adatokból, amelyek a KEMR keretén belül egy egységes adatgyűjtő rendszer támogatásával előállíthatók, segítséget jelenthetnek egy túlterheléses migrációs beáramlás idején a menedékjogi hatósági eljáráshoz szükséges technikai és humán erőforrás kapacitások tervezéséhez is. Az Európai Uniónak nincs saját statisztikai adatgyűjtése, az kizárólag tagállami szinten valósul meg, amelyet a migrációs statisztikai rendelet szabályoz. A rendelet ellenére számos diszkrépancia kimutatható az adatgyűjtések területén, amely részben az eltérő tagállami gyakorlatokra vezethető vissza.

Adatszolgáltatás a migrációs statisztikai rendelet alapján

A migrációs statisztikai rendelet 4. cikke szabályozza a menekültügyi statisztikai adattovábbítást. Ezen cikk és annak 2020. évi módosítása⁴³⁹ értelmében a tagállamok havonta, negyedévente és évente szolgáltatnak adatokat. A rendelet 4. cikkének értelmében havonta különböző adatokat kell eljuttatni a Bizottságnak, így a nemzetközi védelmet kérelmező személyek és családtagjaik számára vonatkozó statisztikai adatokat, a referencia időszak végén folyamatban levő menedékjogi kérelmeket, valamint a visszavont menedékjogi kérelmeket. A 2020. évi rendeletmódosítás következtében a 4. cikk első bekezdése kiegészült bizonyos adatfelvételekkel is. Ezeket a havi statisztikákat a tagállamok kor, nem és az érintett

⁴³⁸ A Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság (DG HOME) 2022 óta széles körű adatkéréseket intéz a tagállamokhoz az ideiglenes védelmet kapott külföldiekkel kapcsolatban, mely értelemszerűen új adatszolgáltatási köteleesség.

⁴³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/851 rendelete (2020. június 18.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló 862/2007/EK rendelet módosításáról.

személyek állampolgársága, valamint „kísérő nélküli kiskorú” szerinti bontásban kell eljuttatni a Bizottságnak (Eurostatnak). A statisztikáknak egy naptári hónapra kell vonatkozniuk és a referencia időszakot követő két hónapon belül kell eljuttatni azt az Eurostatnak. A tagállamok negyedévente szolgáltatják az elutasított és visszavont menedékjogi kérelmek adatait. A 2020/851 EU rendelet, vagyis a statisztikai rendelet 2020. évi módosítása azt is előírta, hogy a fenti statisztikákat a már korábban is hatályban levő kor, nem és állampolgárság szerinti bontáson túl kísérő nélküli kiskorúakra is meg kell adni, az elsőfokú elutasító határozatokban szereplő személyek számának kivételével. Az éves gyakorisággal megküldendő adatok köréről két kivétellel⁴⁴⁰ elmondható, hogy azok jogorvoslati eljárásban (közigazgatási vagy bírósági eljárás lezárásaként)⁴⁴¹ hozott döntésekre vonatkoznak.

A statisztikai rendelet 4. cikkének hatálya alatt kell továbbá a Dublin III. rendelet⁴⁴² értelmében a tagállamoknak adatot szolgáltatni a Bizottságnak a többi tagállamnak átadott menedékkérőkről. A módosítás egyben újabb adatszolgáltatási kötelezettségeket is előírt. A rendelet 2020. évi módosítása kiterjedt arra is, hogy ezeket a statisztikákat nem szerinti, valamint kísérővel érkező és kísérő nélküli kiskorúakra kiterjedően kell a tagállamoknak szolgáltatni. Adatszolgáltatási kötelezettsége a tagállamoknak egy naptári évre vonatkozik, és a statisztikai adatokat a referencia időszak végét követő három hónapon belül kell átadni. Az EU 2020/851 számú rendelet alapján az adatszolgáltatási kötelezettség első referencia éve a 2021. év.

Az 5. cikk értelmében a tagállamoknak a Bizottság részére az illegális migrációra vonatkozó ún. EIL (Enforcement of Immigration Law – bevándorlási jog végrehajtása) statisztikai adatokat is továbbítani kell.

A tematikai kapcsolódás miatt a következő adatkör a statisztikai rendelet 7. cikke alapján továbbított adatok köre, amely csoportba a visszatérésekre vonatkozó statisztikák tartoznak. Az adatokat a tagállamoknak állampolgárság szerinti bontásban kell átadni a Bizottságnak. A 2020. évi rendeletmódosítás rendelkezett arról is, hogy a tagállamoknak ezeket az adatokat a visszaküldés és a kapott segítség típusa, valamint célország szerinti bontásban kell átadni. A rendeletmódosítás vezette be a kor, nem, valamint kísérő nélküli kiskorúra vonatkozó

⁴⁴⁰ Kísérő nélküli kiskorú menedékjogi kérelmezők és a tagállami áttelepítési programban résztvevők esetében.

⁴⁴¹ A magyar eljárásrendben státuszvisszavonás csak közigazgatási eljárásban képzelhető el, státusz viszont a menedékkérők felülvizsgálati eljárásban is szerezhető.

⁴⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

bontásokat. Az adatszolgáltatásnak három naptári hónapnak megfelelő referencia időszakra kell vonatkoznia és az adatszolgáltatásnak a referencia időszakot követő két hónapon belül kell eleget tenni.⁴⁴³

A statisztikai rendelet 2007-ben történő hatályba lépése az európai vándorlástatisztikai adatgyűjtés és továbbítás terén nagy jelentőséggel bírt, mivel ez egységes keretbe foglalta az addigi többnyire önkéntes adatgyűjtéseket. A statisztikai rendelet módosításának elfogadása is fontos lépés volt az európai menekültügyi statisztikában. A statisztikai rendelet 2007-ben történt elfogadása óta eltelt időben bekövetkezett a migráció uniós szabályrendszerét, illetve a társadalmi, migrációs mozgásokat érintő változások indokoltá tették a rendelet módosítását.

A migrációs statisztikai rendelet alapján a rendelet módosításáig, a migráció területén előállított európai statisztika tartalma és minősége kielégített bizonyos igényeket, ugyanakkor – elsősorban az EU-ba irányuló migráció 2015-öt követő alakulása miatt – a Bizottság szerint hiányosságai is egyre nyilvánvalóbbá váltak. A rendeletmódosítás célja az európai migrációs paktum végrehajtásának támogatása volt, annak érdekében, hogy az európai uniós szakpolitikai fejlesztés területén dolgozó szakemberek és döntéshozók jobb és aktuálisabb, szakpolitikai szempontból releváns statisztikai adatokhoz jussanak hozzá, hogy jobb válaszokat tudjanak adni a migrációs kihívásokra. A módosított rendelettel elérni kívánt cél különösen a menekültügy és a legális migráció területén rendelkezésre álló európai statisztikák minőségének javítása azzal, hogy rendeleti alapra helyezett korábban önkéntes a folyó adatgyűjtést. Mindezek alapján teljesebb, pontosabb, aktuálisabb és kiszámíthatóbb adatszolgáltatás vált lehetővé a nemzeti hatóságok korábbi önkéntes adatszolgáltatásához képest. Biztosított a statisztikai adatok összeállítása azokon a területeken, amelyekkel kapcsolatban az érdekeltek egyértelmű igényeket jeleztek: a menekültügy, a visszatérések, az áttelepítések, a tartózkodási engedélyek és a migrációban résztvevő gyermekek vonatkozásában. Ezeken a konkrét és azonnali igényeken, illetve a jövőbeli migrációs politika támogatásának általános célján túlmenően a felülvizsgálat rendszerszintű rugalmasságot biztosított a migrációs statisztikakészítés további fejlesztésére. Megalapozta továbbá a migrációs stratégia prioritásait jobban támogató, ahhoz tényadatokat szolgáltatató új migrációs mutatók kidolgozásával kapcsolatos reagálási képességeket is.

⁴⁴³ URBÁN Ferenc (2016): Az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés összefüggései. Statisztikai Szemle, 93. évfolyam, 5. szám. 490. o.

Az Eurostat mellett, 2010-ben történő létrehozása óta az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés terén meghatározó szervezet az Európai Unió Menekültügyi Hivatala (EASO), illetve 2022 óta – kiterjesztett jogkörökkel – az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA).⁴⁴⁴ A Menekültügyi Hivatalt létrehozó rendelet határozza meg a szervezet feladatkörét, melynek értelmében egyik kötelezettsége a menekültügyre vonatkozó információk gyűjtése és megosztása a tagállamok között. Információt gyűjt és elemez a menekültügyi helyzet tekintetében az uniós országokban és a harmadik országokban is (amennyiben ezen országokban olyan a kényszermigrációs helyzet, hogy az hatással lehet az Unióra).

Az ügynökség elemzi a tagállamok által szolgáltatott adatokat a harmadik országbeli menekültek tömeges beáramlása esetén, és biztosítja az információk gyors cseréjét a tagállamok között. A jogszabály azonban nem tartalmaz jól körülhatárolható előírásokat arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen adatokat gyűjt a szervezet, és melyek azok, amiket az elemzéseikhez felhasznál. Ennek megfelelően nincs egyértelmű jogalapja a menedékjogi statisztikai adatgyűjtésre. Nem statisztikai adatgyűjtésre szakosodott szervezetként látja el ezt a feladatot, bár az ügynökséget létrehozó rendelet preambuluma tartalmaz a menekültügyi statisztikai rendelethez való hivatkozást.

15. Összegzés

A dolgozat záró részében összegzem az elvégzett munkát és megadom a válaszokat kutatási hipotéziseim bizonyítottságával kapcsolatban. A téma új szemléletű, és részben új forrásokat is feltáró feldolgozása jól kiegészíti a meglévő tudományos eredményeket. Az elkészült disszertáció egyfelől egy kerek egészet alkotva mutatja be a választott témát, ugyanakkor további kutatások alapjául is szolgálhat, illetve későbbiekben értelemszerűen a menekültügyi rendszer fejlődésének újabb fejezeteivel egészíthető ki. Végül összesítem új tudományos eredményeimet, és javaslatot teszek a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatóságára vonatkozóan.

⁴⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról, továbbá az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2303 rendelete (2021. december 15.) az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről és a 439/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

15.1 A hipotézisek bizonyítottsága

Első hipotézisem az volt, hogy a menekültkérdés kezelése – beleértve a státusz elbírálását, a menekültek ellátását és hosszabb távú beilleszkedésének elősegítését – nagyobb hatékonysággal ment végbe azokban az időszakokban, amikor volt erre a célra létrehozott állami intézmény, mint akkor, amikor kényszerűségből más alapfunkcióval rendelkező intézményeknek kellett foglalkozni ezzel a problémával.

A tárgyalt időszak vonatkozásában az 1920-as évek első felében létezett, valamint a rendszerváltozás óta működik önálló menekültügyi intézményrendszer. A struktúra mindkét időszakban alapvetően a határon túlról menekülő / áttelepülő magyar nemzetiségű személyek segítésére (jogi helyzetük rendezésére, elhelyezésére, ellátására, támogatására, beilleszkedésük elősegítésére) jött létre, bár a rendszerváltozást követően rövid időn belül már a kényszmigránsok más csoportjaival is foglalkoznia kellett. A második világháború után kikényszerített migrációt, a tervezett népességcserét a kortársak hangsúlyozottan nem menekültkérdésként kezelték (bár a mai definíció szerint egyértelműen annak tekinthető), hanem a kisebbségi problémák egyfajta megoldásaként, a népesség és munkaerő pótlásának eszközeként. A szocializmus ideje alatti egyedi politikai döntések által befogadott külföldiek miatt nem lett volna értelme bármiféle kifejezetten velük foglalkozó intézményrendszer létrehozásának, tekintve az alapprobléma teljesen ad-hoc jellegét. A hipotézisben megfogalmazott állítást dolgozatomban feltétlenül alátámasztottam, a menekültkérdés kezelését egyértelműen jóval hatékonyabban tudták elvégezni azok a szervezetek, melyeknek ez volt az alapfunkciója, mint olyan közigazgatási, rendészeti vagy akár pártszervek, ahol jellemzően nem volt sem hozzáértés, és általában akarat sem, hogy ezzel foglalkozzanak.

Második hipotézisem az volt, hogy a menekültekkel foglalkozó intézmények működését mindenekelőtt az érkezők összetétele és érdekérvényesítő képessége befolyásolta. A mindenkori kormányzat alapvetően belpolitikai szempontok szerint mérlegelt a menekülteknek nyújtott támogatások tekintetében.

Ezen hipotézisben tett állítás részben összefügg az első hipotézisben megfogalmazottakkal. A menekültügyi intézményrendszer létrehozását éppen az kényszerítette ki, hogy jelentős érdekérvényesítő erővel bíró menekültcsoportok jöttek Magyarországra. Az első világháború után érkezők száma és összetétele, a rendszerváltozás körüli időszakban pedig a

menekültekkel való széles körű társadalmi szolidaritás és nagyfokú publicitás, így alapvetően belpolitikai szempontok voltak azok, melyek kikényszerítették a szakszerűbb működést és jelentősebb támogatást. A nem magyar etnikumú menekültek helyzetét minden korszakban időlegesen kezelendő, közfigyelemre legfeljebb kisebb mértékben (vagy lokálisan) számító problémának tekintették. Létszámuktól függetlenül politikai jogokkal, gazdasági érdekérvényesítő képességgel nem rendelkeztek, a túlnyomó többség – a konkrét jogállástól függetlenül – maga is ideiglenesnek tekintette magyarországi tartózkodását, és mielőbb vissza akart térni származási országába vagy harmadik országba távozott.

Harmadik hipotézisem az volt, hogy a menekültkérdések kezelésének sikerében a politikai szándék és a társadalom hozzáállása elsődleges volt, és csak másodlagos a rendelkezésre álló pénzügyi források szerepe. Az érkezők helyzetét azokban az időszakokban tudták a legsikeresebben rendezni (politikai rendszertől függetlenül), amikor az ország egyébként nagyon nehéz gazdasági helyzetben volt.

Az első és második világháborút közvetlenül követő időszakra, a kommunista diktatúra kiépülésének éveire ('40-es - '50-es évek fordulója), és a rendszerváltozás körüli korszakra – nyilván más szinten és más okból, de – egyaránt igaz, hogy az ország komoly gazdasági válságban volt. A menekültek helyzete mégis viszonylag rövid idő alatt rendeződött, néhány év után az érkezők többségének társadalmi-egzisztenciális értelemben vett integrációja előrehaladott állapotban volt. A magyar nemzetiségű menekülteken kívül, lényegében igaz ez a kommunista rendszerben befogadott nem magyar etnikumú menekültekre is. A '90-es évek végétől, jellemzően idegen kultúrkörből érkező menekülők esetében – bár pénzügyi források sokkal bővebben álltak rendelkezésre – a nemzetközi sztenderdeknek való formális megfelelésen túl kevés igazán hatékony intézkedést tudott felmutatni a menekültügyi intézményrendszer. A politikai szándék és a társadalmi hozzáállás az érkezők döntő többségét megerősítette abban, hogy Magyarországot valóban csak tranzitországnak tekintsék.

15.2 Új tudományos eredmények

Az alapvetően kronologikus rend szerint feldolgozott témakör időtávja meglehetősen hosszú, egymástól élesen elkülönülő korszakokra bontható, mely ugyanakkor csak érdekesebbé teszi a feldolgozást és összehasonlító jellegű elemzés készítését. A bevezetés, a téma elméleti

kereteinek és a menedékjog történeti dimenzióinak bemutatása után a hazai menekültügyi intézményrendszer feldolgozásának kezdő időpontja – az első világháborús összeomlást követő évek – lényegében adott volt (az ezt megelőző időkben állami menekültügyi intézményrendszerrel semmilyen értelemben nem beszélhetünk). A disszertációt záró időszak, a 2015-ös migrációs válsághelyzetet közvetlenül követő intézményi változások kiválasztása már sokkal inkább egy szubjektív döntésnek tekinthető részemről. Bizonyos értelemben korszakhatárról beszélhetünk (a humanitárius elveken nyugvó, nyugati minták, szabályzók és gyakorlatok átvételére törekvő menekültügyi igazgatás felszámolása, de legalább is erőteljes beszűkítése), illetve a menekültkérdés totális átpolitizálódása megtörténik ugyan, ellenben – és ezt máig rendkívül pozitív döntésként értékelhetjük – a menekültügyi igazgatás teljes felszámolása nem történt meg. Az meglepően intakt módon tovább tudott működni a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, majd 2019. július 1-től az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság szervezeti keretei között, mely feltétlenül reményt ad a jövőre nézve. A hazai menekültekkel kapcsolatos szervezetrendszer szűken vett elemzése mellett néhány kitekintést is teszek a téma teljesebb körű feldolgozása céljából:

- Bemutatom a külföldiek rendészetének alapvonalait a század első felében, a szocializmus időszakában, valamint a rendszerváltozás után, miután a külföldiekre vonatkozó szabályzók és általában az idegenrendészet fejlődése nem választható el a menekültügytől, azzal sok ponton összefüggő kérdéskört alkot.
- Abból a célból, hogy a hazai intézményrendszer fejlődését jobban kontextusba tudjuk helyezni, bemutatom a környező, Magyarországgal sok mindenben hasonló helyzetben lévő közép-európai „volt” szocialista országok menekültügyi rendszereinek fejlődését.
- Mivel a mindenkorai menekültügyi igazgatás fejlesztésében és a kapacitások meghatározásában alapvető szerepe van az érkezőkhöz kapcsolódó minden számszerűsíthető adatnak, fontosnak tartottam egy fejezetet szentelni a menekültügy statisztikai leírásának.

Tekintve, hogy a kényszmigráció problémája természetesen sem nemzetközi szinten, sem pedig Magyarország vonatkozásában nem oldódott meg a 2010-es évek második felében, a disszertációban feldolgozott időszak után is jelentős intézményi változások történtek, valamint új és tömeges hazánkat érintő kényszerándorlás vette kezdetét 2022 után, a téma további feldolgozása kívánatos.

A disszertáció új tudományos eredményei az alábbi pontokban foglalhatók össze:

1. A rendelkezésre álló tudományos és nem tudomány jellegű források széles körének feldolgozásával alapvetően szintetizáló módon, de mégis újszerű megközelítéssel mutattam be a kérdéskört. A tudományos céllal korábban nem használt források feldolgozásával- és azok kontextusba helyezése által új fejezetekkel gazdagítottam a meglévő ismeretanyagot a rendszerváltozás utáni menekültügyi igazgatás működése vonatkozásában.
2. Bemutattam, hogy miképpen reagált a befelé irányuló kényszerszermigráció problémájára a mindenkori államhatalom, eltérő külső és belső helyzetben, teljesen eltérő ideológia alapról indulva. A hasonlóságok és különbségek meghatározásával, a különböző céllal született- és teljesen eltérő nézőpontokat tükröző dokumentumok kritikai elemzésével, a kialakított intézményi struktúra működésének értékelésével újabb adalékokat tudtam adni a menekültügyi igazgatás mintegy száz éves történetének megítéléséhez.
3. Feltártam azokat a tényezőket, melyek a modern kori menekültügyi igazgatás szervezeti kereteinek kialakítását meghatározták, illetve bemutattam a működtetés anomáliáit, továbbá azokat a belső és külső tényezőket, melyek időről időre megújulásra kényszerítették a rendszert.

15.3 A kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága

1. A disszertáció gyakorlati hasznosítása tekintetében szinte magától értetődő az oktatási cél. Elsősorban az NKE Rendészettudományi Kar bevándorlási szakirányos hallgatói esetében a menekültügy történeti részére vonatkozó szakirodalomként, de migrációtörténettel, migrációs szervezetismerettel, idegenjoggal foglalkozó tárgyak esetében is jól használható. A rendészeti oktatáson kívül a „civil” felsőoktatásban történelem, szociológia, politikaelmélet, stb. tárgyak oktatása keretében, a témához kapcsolódó stúdiumokon ajánlott irodalomként, tansegédletként (hasonlóképpen, mint ahogy az az általam szerkesztett, és 2019-ben megjelent Menekültügyi ismeretek c.

tankönyv esetében történt). A felsőoktatáson kívül szakmaismereti oktatások és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságnál végrehajtott továbbképzések segédanyagaként részlegesen szintén felhasználható.

2. Általában a témával foglalkozó tudományos ismeretanyag bővítésére, ismeretterjesztési célból, valamint adatbázisként hasznosítható.
3. Kibővítve és továbbfejlesztve egy önálló monográfia alapját képezheti.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ABLONCZY Balázs (2016): Trianon árvái. 2016. augusztus 5. In: MTA honlap https://mta.hu/mta_hirei/trianon-arvai-106742 (Letöltés ideje: 2025.01.11.)

AMBRUS Ágnes (1997): Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviselésének oltalma alá tartozó menekültek helyzete a magyar idegenrendészeti jogszabályok és a gyakorlat tükrében. Acta Humana 1997/27. szám. 27-38. o.

ANTALL József id. (1946): Lengyel menekültek Magyarországon a háború alatt. Athenaeum nyomda, Budapest.

APOR Péter (2017): Szocialista migráció, posztkolonializmus és szolidaritás: Magyarország és az Európán kívüli migráció. Antropólus 2017/2. szám. 26-44. o.

BALLA Tibor (1997): Rossz szomszédság török átok? Limes, 10. évfolyam 3. szám. 59-69. o.

BALLA Tibor (1998): Török katonák internálása Ausztria-Magyarországon 1912-1913-ban. Hadtörténeti Közlemények, 111. évfolyam, 1998/4. szám. 895-910. o.

BENCSIK Péter (2003): A magyar úti okmányok története 1867-1945. Kiadta a Tipico Design Kft., Budapest.

BENCSIK Péter (2021): Tiltott határátlépések Magyarországon az 1950-es és 1960-as években. Archivnet.hu. 21. évfolyam 6. szám

BERENCSI Zsuzsa (1996): Gazdasági stratégiák, belső hatalmi viszonyok egy menekülttáborban és hatásaik a tábor belső életére, külső kapcsolataira. In: SÍK Endre (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák. MTA Politikai Tudományok Intézete. Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1995. Budapest. 30-37. o.

BERKES Lilla (2008): Fél lábbal a paradicsomban. Menekültügyi igazgatás nemzetközi jogi és európai jogi kitekintéssel. Iustum Aequum Salutare IV. 2008/1. 77–95. o.

BIRKÁS Anna (2011): A menekültlét arcai. Örmény menekültek és a menekültügy kialakulása. Korall Társadalomtörténeti Folyóirat, 12. évf. 46. szám. 42-65. o.

BOZSIK János (1966): A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. Belügyi Szemle, 4. évfolyam 5. szám. 16-21. o.

CARUHA, Vangelió (1998): Magyarországi görögök. Körtánc füzetek, kiadja a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete, Budapest.

CSERHÁTI Katalin (2015): Az első világháború utóhatása a MÁV hivatalnok rétegére 1918 és 1922 között. In: Trauma és válság a századfordulón - Történelem. Eger, Eszterházy Károly Főiskola Líceum Kiadó. 176-194. o.

CSOBOLYÓ Eszter (2023): A nem kormányzati szervezetek és a menekültek kapcsolata Magyarországon. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest

CSORBA György (1999): Az 1848–49-es törökországi magyar emigráció története. Hadtörténelmi Közlemények, 112. évf. 2. szám. 352-400. o.

CSÓTI Csaba (1999): Az 1916. évi erdélyi menekültek Somogy megyében. In: BŐSZE Sándor (szerk.): Somogy megye múltjából - Levéltári évkönyv 30., Kaposvár. 343-369. o.

CSÓTI Csaba (2002): A menekült köztisztviselők társadalmi integrációjának keretei 1918-1924 között. Limes – Tudományos Szemle 15. évf. 52. szám. 25-39. o.

CUTTS, Mark (2001): világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede. Kiadta az ENSZ Menekültügyi Főbizottság Magyarországi Képvisellete, Budapest.

ERDŐS Ferenc (1982): Az I. Világháború menekültjei Fejér megyében. In: FARKAS Gábor (szerk.): A Dunántúl településtörténete V. (1900-1944). Településtörténeti konferencia anyaga. Veszprém. 260-266. o.

FEHÉR István (1988): A magyarországi németek kitelepítése 1945-1950. Akadémiai Kiadó, Budapest.

FEJÉR MEGYEI TÖRTÉNETI ÉVKÖNYV 14. Székesfehérvár, 1980.

FEKETÉNÉ CSELÉNYI Zsuzsanna (1984): Magyarország területi épségének védelmi ligája megalakulásának körülményei és tevékenysége Az Egri Ho Si Minh Tanárképző Főiskola tudományos közleményei, 17. kötet. 101-112. o.

FERENCZY Ferenc (1933): Egy jogintézmény keletkezése, élete és vége. (Beköltözési engedély.) In: Magyar Közigazgatás, 51. évf. 13. szám, 1933. március 26. 1-2. o.

FÓRIZS Sándor (2015): Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. Belügyi Szemle 63. évf. 2. szám. 149-163. o

FREY Dóra (2012): Menekültek es menekülők. A második világháborút követő kényszermigráció nemzetközi jogi háttere. Jogi tanulmányok, 16. évf. 2. szám. 95-107. o.

FREY Dóra (2018): Ki nem mondott kollektív felelősség? Jogi tanulmányok konferenciakötet. Kiadta az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 248-259. o.

G. VASS István (2007): A menekültügy kezelése Magyarországon 1945_1946-ban. In: Molnár Imre - Szarka László (szerk.): Otthontalan emlékezet. Emlékkönyv a csehszlovák-magyar lakosságcsere 60. évfordulójára. MTA Kisebbségkutató intézet, Komárom. 101-113. o.

GANCZER Mónika (2013): Az optáláshoz való jog a nemzetközi jogban. Állam- és jogtudomány 2013/3-4. szám. 55-80. o.

GUBICZA József (2001): A Határőrség menekültügyi feladata. Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest

GYUROC János (1994): Jugoszláviai menekültek Magyarországon. Regio – Kisebbség, politika, társadalom. 5. évf. 4. szám. 50-65. o.

HAJDÚ Zoltán: A magyar földrajztudomány és a trianoni békeszerződés. 1918-1920. Kisebbségkutatás, 2000/2. szám. 224-233. o.

HALÁSZ Iván (2010): Az orosz fehér emigránsok és Magyarország az 1920-as évek elején. In: HALÁSZ Iván (szerk.): Az orosz „fehérgárdista” emigráció Magyarországon (1918–1945). Budapest–Esztergom. 9-33. o.

HALÁSZ Iván (2011): Nemzetközi migráció és közigazgatás. Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Budapest.

HAUTZINGER Zoltán (2013): Az első idegenjogi törvény. In: A modernkori magyar határrendészet százti év. Kiadta a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata, Budapest. 179-191. o.

HAUTZINGER Zoltán, HEGEDÜS Judit, KLENNER Zoltán (2014): Migráció elmélete. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest.

HAUTZINGER Zoltán (2016): Büntetőjogi tényállások a külföldiség és a migráció vonzásában. In: A migráció bűnügyi hatásai. Kiadta a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, Budapest. 181-202. o.

HAUTZINGER Zoltán (2018): A migráció és külföldiek büntetőjogi megjelenése. AndAnn Kft, Pécs.

HAUTZINGER Zoltán (2020): Állampolgárság, menedékjog vagy külföldiség – optálási jog a trianoni békediktátum hatálybalépését követően. In: BARNA Attila (szerk.): Trianon 100.

Tanulmányok a békeszerződés centenáriuma. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest. 295-306. o.

HARASZTI György (1959): A menedékjog. Jogtudományi Közlöny. XIV. új évf. 10-11. szám. 545-557. o.

HARASZTI Katalin Margit (2020): A menekültekkel és migránsokkal összefüggő igazgatás. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989-1994.) Dialog Campus Kiadó, Budapest

HOLLÓSI Gábor (2018): Az Országos Menekültügyi Hivatal működése. Élet és Tudomány, 2018/29. 905-907. o.

HORNYIK Zsuzsanna (2020): Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság megalakulása. Interjú dr. Kiss Attilával, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetőjével. Belügyi Szemle 68. évf. 9. szám. 165-172. o.

HORVÁTH Lajos (1996): Menedékesek Nagyatádon. In: SÍK Endre (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák. MTA Politikai Tudományok Intézete. Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1995. Budapest. 30-37. o.

HUSEBY-DARVAS Éva Viktória (1997): A volt Jugoszláviából menekültek a repatriációról. In: SÍK Endre (szerk.): Migráció és politika. MTA Politikai Tudományok Intézete. Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1996. Budapest. 77-85. o.

ILLÉS Sándor (2000): Belföldi Vándormozgalom a XX. század utolsó évtizedeiben. II. Területi mobilitás Magyarországon a XX. században. Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutató Intézet, Budapest.

JACOBI Roland Dr. – PEREGRINY Géza Dr. összeállították és magyarázatokkal ellátták (1930): Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet II. kötet. Kiadta a Phönix Irodalmi Vállalat, Budapest.

JAKAB Éva (2016): A menedékjog gyökerei a görög jogi kultúrában. Államtudományi műhelytanulmányok. 2016. évi 4. szám. 2-16. o.

JÁMBOR Orsolya (2017): Lengyel menekültek élete Magyarországon 1939–1945. Magyar Rendészet 2017/1. szám. 77-89. o.

JOBST Ágnes (2010): Az állambiztonság és a keletnémet menekültügy. Dokumentumok a genfi menekültügyi egyezményhez való magyar csatlakozásról. Betekintő 3. évf. 3. szám 1-18. o.

JOBST Ágnes (2019): Jelentések a befogadó táborokról. A keletnémet menekültellátás megszervezése 1989 nyarán. Betekintő 4. évf. 3. szám 67–89. o.

JUHÁSZ Attila – MOLNÁR Csaba – ZGUT Edit (2017): Menekültügy és migráció Magyarországon. Heinrich-Böll Stiftung. Prága – Budapest.

JUHÁSZ József (1999): Volt egyszer egy Jugoszlávia. Aula Kiadó, Budapest.

KASZÁS Veronika (2008): Diplomatic way to the 1951 Geneva Convention. Regio volume 11. 67-95. o.

KASZÁS Veronika (2011): Diplomáciai megoldáskeresés az 1987–89 között Magyarországra érkező erdélyi menekültek helyzetének rendezésére. Magyar Kisebbség, 2011/3-4. szám. 112-138. o.

KASZÁS Veronika (2013): Erdélyi menekültek Magyarországon 1988-89-ben. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi konvencióhoz való csatlakozásig. Doktori disszertáció. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományok Doktori Iskola. Budapest.

KASZÁS Veronika (2016): Erdélyi menekültek Magyarországon és a magyar közvélemény. Archivnet.hu 16. évf. 4. szám

KECSKÉS D. Gusztáv (2018): Menekültszállítás és hidegháború. Századok 152. évf. 1. szám. 145-170. o.

KLENNER Zoltán (2002): A magyar kisebbség a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságban. Kisebbségkutatás 11. évf. 1. szám. 77-100. o.

KLENNER Zoltán (2013): A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 295-299. o.

KLENNER Zoltán (2017): A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése a rendszerváltozás időszakában Magyarországon. Magyar Rendészet, 17. évf. 3. szám. 47-60. o.

KLENNER Zoltán (2017) A nem kormányzati szervezetek szerepe a migrációs válság magyarországi kezelésében. In: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerkesztette: Tálas Péter. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 179-190. o.

KLENNER Zoltán szerk. (2019): Menekültügyi ismeretek. Dialog Campus Kiadó, Budapest

KLENNER Zoltán (2020) Menekültek Magyarországon a második világháborút követő és a menekültek helyzetére vonatkozó genfi konvenció ratifikálását megelőző időszakban. Belügyi Szemle, 68. évf. 9. szám 63-79. o.

KLENNER Zoltán (2023): A modern menekültügyi igazgatás létrehozása a közép-európai országokban. Belügyi Szemle 71. évf. 7. szám 1221-1236. o.

KLETTNER Csilla – KOVÁCS Tamás (2016): A lengyel menekültek magyarországi fogadtatása 1939 őszén. Archivnet.hu. 16. évf. 4. szám

KOVÁCS Tamás (2010): Egy szervezet – egy feladat? A Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság létrejötte és működése, 1930 – 1945. Rendvédelmi füzetek 2010/4. szám. Kiadta a Rendőrtiszti Főiskola, Budapest. 84-101. o.

KOVÁCS Tamás (2011): Baráti ellenséges vagy ellenséges baráti? Adalékok a „fehérek” és az ellenforradalmi Magyar Királyság viszonyához. Levéltári Szemle, 2011. évi 4. szám. 5-11. o.

KORMOS Gyula szerk. (1924): Magyar királyi minisztériumok és alárendelt hivatalai. Magyar Pénzügyi Compass 1. kötet, 1923-24. Apollo Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest., 1-13.o.

KŐSZEG Ferenc és ZÁDORI Zsolt szerk. (1996): Táborlakók. Délszláv menedékesek a debreceni és a nagyatádi menekülttáborban 1995. július - 1996. május. Kiadta a Magyar Helsinki Bizottság, Budapest.

KRAHULCSÁN Zsolt (2011): A BM KEOKH és Útlevel Osztály szervezettörténete, 1956–1962. Betekintő 2011/4.

KRÁNITZ Péter Pál (2015): Orosz és örmény menekültek és a menekültügy az I. világháborút követően Kelet-Európában, különös tekintettel Magyarországra. Világtörténet, 37. évf., 2015. évi 3. szám. 461-483. o.

L. BALOGH Béni (2010): Megtorlás, etnikai homogenizálás. A kisebbségi kérdés a magyar–román kapcsolatrendszerben, 1940–1944. Limes, 23. évf. 1. szám 79-94. o.

LAKATOS Judit (2011): Az orosz menekültek ügye a Nemzetek Szövetségében (1920-as évek). In: HALÁSZ Iván (szerk.): Az orosz „fehérgárdista” emigráció Magyarországon (1918–1945). Budapest–Esztergom.

LAKY Dezső: Budapest Székesfőváros népességének fejlődése 1900-1920-ig (második rész), ILLYEFALVI I. Lajos (szerk.): Statisztikai közlemények 57. kötet, 1929/1. szám, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, 1929., 38- 65. o.

LŐWI Ildikó (2016): A magyar menekültügy története. Hadtudományi Szemle, IX. évfolyam 4. szám. 58-76. o.

MÁGÓ Barbara (2022): Honosítás vagy menedékjog. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXIV. kötet 221 - 226. o.

MÁLYUSZ Elemér (1931): A vörös emigráció. Napkelet, 1931. január-június (9. évf. 1-6. szám)

MÓCSY, István (1983): The Effects of World War I The Uprooted: Hungarian Refugees and Their Impact on Hungary's Domestic Politics, 1918-1921. Social Science Monographs - Brooklyn College Press Distributed by Columbia University Press, New York.

MOLNÁR Tamás (2013): Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig. Fundamentum, 17. évf. 2. szám. 55-63. o.

NÉMETH Ernő (1994): Adalékok az Osztrák-Magyar Monarchia katonai közlekedési és vasúti szerveinek (különös tekintettel a Magyar Királyi Honvédség, a Magyar Királyi Államvasutak) történetéhez és első világháborús szerepléséhez (1868-1918). Kandidátusi értekezés, Budapest.

NINETTE, Kelley (2022): People Forced to Flee: History, Change and Challenge. Oxford University Press.

OROSZ Anette (1997): Menekültek és menedékesek helyzete a Debreceni Befogadó Állomáson. Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat. 1997/5. szám 39-55. o.

PAVLIK Ferenc – LAKY Imre (1907): Határrendészeti Kézikönyv. Budapest. "Pátria" irodalmi vállalat és nyomdai részvénytársaság

PECZ Vilmos szerk. (1904): Ókori lexikon II. kötet. Franklin Társulat, Budapest

PETRICHEVICH-HORVÁTH Emil összeállította (1924): Jelentés az Országos Menekültügyi Hivatal négy évi működéséről. OMH, Budapest.

POLNER Ödön, KOVÁTS Ferenc, HODINKA Antal, PRINZ Gyula, LUKINICH Imre (1918): Pro Hungaria. Magyarország Igazsága. Szózat a Békekonferenciához. Kiadja a Pozsonyi Magyar Tudományegyetem, Pozsony.

PUSKÁS Julianna (1996): Magyar menekülők, emigránsok - "DP-k" és "56-osok" 1944-1957. Aetas 11. évf. 2. szám. 67-102. o.

RÉVÉSZ Béla (2009): A magyar - román viszony problémátörténetéből az 1980-as években. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, (72) 463-522. o.

SALLAI János (2007): Forró ősz (1939) a lengyel-magyar határon. Néprajzi Látóhatár, 2007. évi 1-2 szám. 67-92. o.

SALLAI János (2012): Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története. Kiadta a Hanns Seidel Alapítvány.

SALLAI János (2016): A ki- és bevándorlás magyar szabályozása a 20. század elején. In: SZALMA József (szerk.): A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 359-373. o.

SALLAI János (2019): A változások kezdete, az erdélyi magyarok kiengedése a nyugati határon 1985-től. Nemzetbiztonsági Szemle, 7. évf. 3. szám 70-80. o.

SALLAI János (2024): Az igazgatásrendészet története. Kiadta a Rendőrség Tudományos Tanácsa.

SEBŐK László (1994): A horvátországi magyarok a statisztika tükrében. In: ARDAY Lajos (szerk.): Fejezetek a horvátországi magyarok történetéből. Teleki László Alapítvány, Budapest. 135-160. o.

SELMECZI Péter (2013): Az Országos Menekültügyi Hivatal tevékenysége (1920–1924). Opuscula historica V. Kiadja az ELTE Eötvös József Collegium, Budapest. 97-130. o.

SHEVEL, Oxana (2011): Migration, Refugee Policy and State Building in Postcommunist Europe. Cambridge University Press, New York.

SIK Endre (1989): Az erdélyi menekültekkel foglalkozó szociális intézményrendszeréről. Mozgó Világ 1989. évi 12. sz. 32–45. o.

SIK Endre (1990): Erdélyi menekültek Magyarországon. In: Andorka Rudolf-Kolosi Tamás-Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport 1990, TÁRKI, Budapest. 516-533. o.

SLACHTA Krisztina (2014): A Stasi Magyarországon. Az egykori NDK Állambiztonsági Minisztérium operatív csoportjának magyarországi tevékenysége, együttműködés a magyar és a kelet-német állambiztonsági szervek között 1964–1989. PhD értekezést. PTE BTK TTI.

STOLA, Dariusz (2001): Patterns of Migration in Central Europe. Edited by Claire Wallace and Dariusz Stola. Palgrave Publishers Ltd., New York.

STARK Tamás (1989): Magyarország második világháborús emberveszteség. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest.

SZABÓ A. Ferenc (2006): A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó, Budapest.

SZAK Andrea (2015): A koszovói válság magyarországi sajtóvisszhangja. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest.

SZÁSZI Ádám – SZÁSZI Ferenc (2000): A bevándorlás jogi szabályozásának változásai Magyarországon (1945 - 1998). Demográfia, 43. évf. 4. szám. 499-513. o.

SZÁSZI Ádám (2005): A magyarországi menedékjog szabályainak változásai napjainkban. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, 2005. 6/2. sz. 195-216. o.

SZENTGYÖRGYVÁRI Tamás (2015): A hazai idegenrendészeti jog vizsgálata a 20. század első évtizedeiben, különös tekintettel a hatósági szervezet bemutatására. Kiadta Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégiuma, Budapest.

SZÉP Árpád: A védett beléptetési eljárás kudarca - A diplomáciai menedékjog vége? *Iustum Aequum Salutare* VIII. 2012/1. 147-161. o.

SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? *Belügyi Szemle*, 2020/9. sz. 109-125. o.

SZÜTS István Gergely (2009): Barakkok és tisztviselővillák. A trianoni menekülteket befogadó telepek helyzete Miskolcon az 1920-as években. In: *Kisebbségkutatás* 18. évf. 2009/3. sz. 435-452. o.

SZÜTS István Gergely (2010): "A szükséglakások felét menekültek kapják..." Érdekkonfliktusok és előítéletek az 1920-as évek első felének lakásügyeiben Miskolcon. *Korall társadalomtörténeti folyóirat*. 11. évf. 40. szám. 114-133. o.

SZÜTS István Gergely (2012): Vasutas vagonlakók és a MÁV menekültpolitikája, 1918-1924. *Múltunk*, 57. évf., 2012/4. sz., 89-112. o.

SZÜTS István Gergely (2017): Elűzöttek. Menekültek, optánsok és vagonlakók, *Rubicon* 2017. évi 7-8., 52-62. o.

T. VARGA György szerk. (2005): Az MDP Központi vezetősége, politikai bizottsága és titkársága üléseinek napirendi jegyzékei. I. kötet, 1948–1953. Kiadta a Magyar Országos Levéltár, Budapest.

TARJÁN Gábor (2016): Egy „elfelejtett” politikai menekültcsoport: A magyarországi orosz emigránsok a két világháború között. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XVII. kötet. 145-151. o.

TÓTH Judit (1994): Menedékjog – kérdőjelekkel. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

TÓTH Pál Péter (1997): Menedékesek Magyarországon 1996 szeptemberében. In: Sík Endre (szerk.): Migráció és politika. MTA Politikai Tudományok Intézete. Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1996. Budapest. 72-76. o.

TÓTH Pál Péter (1997): Új állampolgárok. Statisztikai Szemle. 75. évf. 4-5. szám. 368-389. o.

TÓTH Pál Péter (2001): A nemzetközi vándormozgalom szerepe a népességfejlődésben. Történeti Demográfiai Évkönyv 2001. Kiadja a KSH Népességtudományi Kutatóintézet. 327-342. o.

UMBRAI Laura (2008): A szociális kislakásépítés története Budapesten 1870–1948. Napvilág Kiadó, Budapest.

URBÁN Ferenc (2016): Az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés összefüggései. Statisztikai Szemle, 93. évf. 5. szám. 477-504. o.

URBÁN Ferenc (2020): Az uniós migrációs adatgyűjtési rendszerek interoperabilitása. Belügyi Szemle, 68. évf. 9. szám. 127-145. o.

VARGA E. László (2006): A Magyarországon internált lengyel katonák történetéhez. Vitéz Baló Zoltán ezredes visszaemlékezése, 1939-1941. Hadtörténelmi Közlemények, 119. évf. 1. szám. 165-202. o.

VEDÓ Attila (2016): A Magyar Királyi Csendőrség teendői a külföldiek ellenőrzésének szabály- és szervezetrendszerében 1881-1938. Rendvédelem-történeti Füzetek (52). 139-179. o.

VINCZE Xénia (2019): Kőbányai Görögök. Kiadta a Kőbányai Görög Önkormányzat, Budapest.

VINCZE Xénia (2021): Görög családok Árkus, Borzas és Kónya zárt munkatáborában (1951–1953). Betekintő 15. évf. 4. szám. 77-95. o.

WETZEL Tamás (2009): A bevándorlás kérdése Magyarországon. PhD. értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola.

Folyóiratok, újságcikkek, statisztikák, szerződések, egyéb dokumentumok

1918-1945.

Az Est (1920. évfolyam)

Egyetértés (1920. évfolyam)

Az Újság (1920 - 1923. évfolyamok)

Belügyi Közlöny (1920 - 1924. évfolyamok)

Budapest - Köztársasági Újság (1918. évfolyam)

Fővárosi Közlöny (1918. évfolyam)

Honvédségi Közlöny (1922. évfolyam)

Magyarság (1925. évfolyam)

Napkelet folyóirat (1923 - 1931. évfolyamok)

Nemzeti Újság (1919 - 1920. évfolyamok)

Pesti Hírlap (1920. évfolyam)

Pesti Napló (1918. évfolyam)

Pest-Pilis-Solt-Kiskun Vármegye Hivatalos Lapja. XX. évfolyam 21. szám. Budapest, 1922. május 18.

Uj Nemzedék, 1921. május 31 (3. évfolyam, 94-116. számok)

Világ (1918 – 1920. évfolyamok)

A háborúval kapcsolatos törvények és rendeletek gyűjteménye. Kiadja a Magyar Belügyminisztérium. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1918.

Országos Széchenyi Könyvtár Magyar Elektronikus Könyvtár adatbázisa: <https://mek.oszk.hu/> (Letöltés ideje: 2024.01.11.)

Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 1867 - 1944. A Magyar Nemzeti Levéltár online adatbázisa: <https://adatbazisokonline.mnl.gov.hu/adatbazis/minisztertanacsi-jegyzokonyvek-1867-1944> (Letöltés ideje: 2024.01.11.)

Magyarországi Rendeletek Tára (1920 - 1945. év) Kiadja a Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest. A Hungaricana Közgyűjteményi portál online adatbázisa: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/ogyk_rendeletek_tara/ (Letöltés ideje: 2024.01.11.)

Hadtörténeti Intézet és Múzeum statisztikái: <https://ivh-katonahoseink.militaria.hu/statistics> (Letöltés ideje: 2023.04.19.)

A trianoni békeszerződés (1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről).

Convention Relating to the International Status of Refugees, 28 October 1933, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663

<https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html> (Letöltés ideje: 2023.05.02.)

1946-1987.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948)

Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. Róma, 1950. november 4.)

A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG BELÜGYMINISZTERÉNEK 01. számú utasítása. A külföldiek be- és kiutazásával, valamint az ország területén tartózkodásával kapcsolatos rendészeti feladatok szabályozása. Budapest, 1967. évi január hó 15-én (Belügyminisztérium 10-22/1/167.)

1988-

Határőr (1988 – 1998. évek)

Előterjesztés a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára. Belügyminisztérium. Budapest, 1989. április 26.

Emlékeztető a menekülteket befogadó állomásokkal kapcsolatos BM-en belüli feladatok megbeszélésére 1989. június 20-án, dr. Gál Zoltán államtitkár által tartott értekezletről.

Megállapodás a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága között. 1989/6. Nemzetközi Szerződés a belügyminisztertől. 1989.10.29.

Az Állami Számvevőszék jelentése a Letelepdedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről. 7-21/1990.

KÉZIKÖNYV a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Kiadta az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala. Átdolgozott kiadás Genf, 1992. január

Feljegyzés a Hivatal hatósági munkájáról dr. Egerszegi Gyula főigazgató részére a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1994. február 9-én tartandó apparátusi értekezletéhez. Budapest, 1994. február 7.

Beszámoló a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1993. évi hatósági munkájáról. Budapest, 1994. február 8.

Tájékoztató a Menekültügyi és Migrációs Hivatal tevékenységéről. Budapest, 1994. július

Háttéranyag a Magyarországon tartózkodó bosnyák menedékesekről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal. Budapest, 1997. március 12.

Háttéranyag a Svéd Parlament Szociális Bizottságának 1997. júliusi látogatásához. Menekültügyi helyzet Magyarországon. Menekültügyi és Migrációs Hivatal Főigazgató.

Tájékoztató dr. Zsuffa István, a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára részére a Menekültügyi és Migrációs Hivatal 1997. első félévében végrehajtott feladatairól. Budapest, 1997. július.

Az UNHCR állásfoglalása a Koszovóból származó menekültek és menedékkérők kezelésével kapcsolatban. UNHCR Humanitárius Ügyek Munkacsoportja. Genf, 1998. november 20.

Háttéranyag a menekültügyi helyzetről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal, 1999. február 106-504/99.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának éves statisztikái (Refugees and Others of Concern to UNHCR. Statistical Overview) és Global Trends jelentései

<https://www.unhcr.org/news-and-stories/media-centre> (Letöltés ideje: 2025.01.11.)

Az Európai Unió statisztikai adatbázisa (Népesség és társadalmi viszonyok – Migráció – Menedékjog) <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/> (Letöltés ideje: 2025.01.11.)

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és jogelőd szerveinek (BM Menekültügyi Hivatal, Menekültügyi és Migrációs Hivatal, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal) statisztikái.

Hivatkozott rendeletek, főbb jogszabályok

- 1.544 BM eln. sz. Az ország területén tartózkodó romániai állampolgárok bizonyos csoportjainak összeírásáról.
- 1.551 BM eln. sz. Az orosz állampolgárok egy részének hazabocsátásáról.
- 100.301 BM eln. sz. A külföldi állampolgárokkal szemben követendő eljárásról.
- 10.390/1939. ME rendelet a személyes bejelentési kötelezettség kiterjesztéséről és az ezzel kapcsolatos nyilvántartásról.
- 12.156 BM eln. sz. A portugál állampolgárokkal szemben követendő eljárásról.
- 14.476 BM eln. sz. Az északamerikai Egyesült-Államok állampolgárokkal szemben követendő eljárásról.
- 17.347 BM eln. sz. Az olasz állampolgárokkal szemben követendő eljárásról. (majd internálásáról, majd egy részének hazabocsátásáról)
- 2.608 BM eln. sz. Az ország területén tartózkodó beteg francia állampolgárok összeírásáról.
- 24.477 BM eln. sz. A hazánkban élő francia és angol alattvalók hazatérésének feltétlenül megszabott korhatár újabb megállapításáról.
- 26.654 BM eln. sz. A román állampolgárokkal szemben követendő eljárásról.
- 29.491 BM eln. sz. Az idegenek és a náluk lévő tárgyak fokozott ellenőrzése tárgyában kiadott ME rendelet végrehajtásáról.
- 30.022 BM eln. sz. A kínai állampolgárokkal szemben követendő eljárásról.

- 32.150 BM eln. sz. A fogolytáborokból és az internáltak telepírói távozó fertőzésre gyanús katonai és polgári egyének megfigyeléséről.
 - 4.189 BM eln. sz. A Magyarországon letelepedni szándékozó hadifoglyokra vonatkozó kérdőívek.
 - 9.379. BM eln. sz. Az internált egyének érintkezésének és postai küldeményeinek ellenőrzéséről.
 - 7270/1930. ME rendelet a bejelentési kötelezettségnek az egész ország területére való kiterjesztéséről.
 - 8.535. sz. BM rendelet. A lengyel királysági állampolgárokkal szemben a rendőri intézkedések megszüntetéséről.
 - 8.626 BM eln. sz. A monarchiával hadi állapotban jutott államok internálva nem levő alattvalóinak összeírásáról.
 - 8.888. BM eln. sz. A román állampolgárokkal szemben fogatosított kivételes rendőri intézkedések megszüntetéséről.
-
- 1879. évi XXVIII. törvénycikk a rendőri bejelentési intézménynek Budapest fővárosban életbeléptetéséről.
 - 1894. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről.
 - 1903. évi IV. törvénycikk a kivándorlásról.
 - 1903. évi V. törvénycikk külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról.
 - 1903. évi VI. törvénycikk az útlevegyről.
 - 1903. évi VIII. törvénycikk indokolása a határrendőrségről.
 - A m. kir belügyminiszternek 1923. évi 200.000 BM sz. rendelete. Külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903. V. tc. végrehajtása tárgyában.
 - 1930. évi XXVIII. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903:V. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról.
 - 17/1954. (III. 10.) MT rendelet a külföldiek be- és kiutazásáról és az ország területén való tartózkodásáról.
 - 24/1966. (IX. 25.) Kormányrendelet a külföldiek be- és kiutazásáról, valamint az ország területén való tartózkodásáról.
 - 49/1988. (VI. 28.) Minisztertanácsi rendelet a Letelepedési Alap szabályozásáról.

- 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadó állomásokról.
- 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet a menekültként való elismerésről.
- 1989. évi XXIX. törvény a ki- és bevándorlásról.
- 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról.
- 1993. évi XXVI. törvény a Menekülteket Támogató Alapról.
- 43/1993. (III. 3.) Kormányrendelet a Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról.
- 1997. évi XXXIX. törvény a menedékjogról.
- 24/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól, továbbá a kérelmezők, a menedékesek és a befogadottak okmányairól.
- 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról.
- 62/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról.
- 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról.
- 25/2001. (XI. 21.) BM rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról.
- 172/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól.
- 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.
- 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról.
- 2007. évi LXXXV. törvény a menedékjogról.
- 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról.
- 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

- 41/2016. (III. 9.) Kormányrendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

Releváns uniós joganyag

Dublini rendeletek: 343/2003/EK; 1560/2003/EK; 604/2013/EU

Eurodac rendeletek: 2725/2000/EK; 603/2013/EU

Statisztikai rendelet: 862/2007/EK; 2020/851/EU

EASO és EUAA rendeletek: 439/2010/EU; 2021/2303/EU

Tömeges beáramlási irányelv: 2001/55/EK

Befogadási irányelv: 2013/33/EU (2003/9/EK)

Kvalifikációs irányelv: 2011/95/EU (2004/83/EK)

Eljárási irányelv: 2013/32/EU (2005/85/EK)

A DOKTORJELÖLT PUBLIKÁCIÓI

KLENNER Zoltán (2002): A magyar kisebbség a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságban. Kisebbségkutatás 11. évfolyam, 1. szám. 77-100. o.

KLENNER Zoltán (2007): Menekültek Magyarországon a 2000-es években. Kisebbségkutatás 16. évfolyam, 4. szám. 679-697. o.

KLENNER Zoltán szerk. (2009): Oktatással a migránsok integrációjáért. Kézikönyv szociális szakemberek részére. Kiadta a Szociális Szakmai Szövetség az Európai Integrációs Alap támogatásával.

KLENNER Zoltán - SCHLEMMER Éva (2009): A bevándorlók integrációjában érintett intézmények képviselőivel készült mélyinterjúk eredményei.

In: GÖNCZ Borbála - KIRÁLY Gábor - KLENNER Zoltán - LENGYEL György - MELEGH Attila - TÓTH Lilla - VÁRNAGY Réka - SCHLEMMER Éva: Állampolgári Tanácskozás a bevándorlók integrációjáról. Kutatási jelentés és összefoglaló tanulmánykötet. Készült az „Állampolgári Tanácskozás a bevándorlók integrációjáról” című, az Európai Integrációs Alapból támogatott projekt keretében. Kiadta a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet Empirikus Társadalomkutató Központ. (82-117. oldal)

Zoltán, KLENNER – ÁRPÁD, SZÉP (2010): Refugees in Hungary at the beginning of the third millennium. Aarms, 2010. No 2. (p. 261-274)

KLENNER Zoltán (2012): A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. Magyar Rendészet, 2012/4. szám. 139-146. o.

KLENNER Zoltán (2013): A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 295-299. o.

HAUTZINGER Zoltán – HEGEDÜS Judit – KLENNER Zoltán (2014): Migráció elmélete. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest.

- II. fejezet: Migrációkutatás (24-45. o.)
- V. fejezet: A külföldiek társadalmi beilleszkedése (92-109. o.)

KLENNER Zoltán (2014): Menedékjog és biztonsági kockázat. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. Pécs, 2014. 281-285. o.

KLENNER Zoltán (2014): A menekültek áttelepítésének nemzetközi gyakorlata és jogszabályi háttere Magyarországon. Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények, II. évfolyam 3. szám. 7-17. o.

KLENNER Zoltán (2015): A Magyarországon élő külföldiek egészségügyi ellátása, valamint az ide érkezők egészségügyi szűrése. Népegészségügy, 93. évfolyam 1. szám. 3-8. o.

KLENNER Zoltán (2015): Idegen kultúrkörből érkező migránsok társadalmi beilleszkedésének biztonsági kockázatai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, 2015. 247-252. o.

KLENNER Zoltán (2016): A menekültek integrációja Magyarországon. Belügyi Szemle, 64. évfolyam 1. szám. 47-63. o.

KLENNER Zoltán (2017): A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése a rendszerváltozás időszakában Magyarországon. Magyar Rendészet, 2017/3. szám. 47-60. o.

KLENNER Zoltán (2017): A nem kormányzati szervezetek szerepe a migrációs válság magyarországi kezelésében. In: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerkesztette: TÁLAS Péter. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 179-190. o.

KLENNER Zoltán (2018): Egyenlőtlenségek a menedékjoghoz való hozzáférésben. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX. Pécs. 253-257. o.

KLENNER Zoltán szerk. (2019): Menekültügyi ismeretek. Tankönyv. Dialog Campus Kiadó, Budapest.

KLENNER Zoltán (2020): Menekültek Magyarországon a második világháborút követő és a menekültek helyzetére vonatkozó genfi konvenció ratifikálását megelőző időszakban. Belügyi Szemle, 68. évfolyam 9. szám. 63-79. o.

Zoltán, KLENNER (2022): Asylum system in the Visegrad countries after the end of communism. CASOPIS POLICAJNA TEORIA A PRAX 30 : 4 (p. 261-274)

KLENNER Zoltán (2023): A modern menekültügyi igazgatás létrehozása a közép-európai országokban. Belügyi Szemle, 71. évfolyam 7. szám. 1221-1236. o.

KLENNER Zoltán – LŐRINCZ Aranka (2023): A nemzetközi védelemben részesülő külföldiek állampolgárság-szerzése. Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények. XI. évfolyam 4. szám. 133-145. o.

KLENNER Zoltán (2023): Recenzió a „Handbook of Return Migration. Edited by Russell King and Katie Kuschminder, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022.” c. könyvről. Magyar Rendészet, 2023/3. szám. 203-206. o.

KLENNER Zoltán (2023): Recenzió a „Ninette Kelley People Forced to Flee. History, Change and Challenge. Oxford University Press, 2022.” c. könyvről. Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények. XI. évfolyam 2. szám. 101-104. o.