

6. fejezet

A menekültekkel és a migránsokkal összefüggő igazgatás

Haraszi Margit Katalin

Az egykori szocialista országok állampolgáraik határátlépését számtalan módon, így különösen szigorú határőrizettel, restriktív be- és kiutazási szabályokkal, továbbá az illegális határátlépőkkel, valamint a hozzátartozóikkal szembeni retorziókkal korlátozták. Nagyobb létszámú, különösen csoportos kivándorlásra csak kivételesen, például az 1953-as kelet-németországi (Német Demokratikus Köztársaság – [a továbbiakban: NDK]), az 1956-os magyarországi, az 1968-as csehszlovák vagy az 1981-es lengyelországi válsághoz hasonló, rendkívüli események kapcsán nyílt lehetőség. A szocialista országoknak a rendkívüli eseményekkel együtt járó a közigazgatás, a közbiztonság, illetve a határőrizet átmeneti zavarait kihasználva távozó állampolgárai nem valamelyik baráti szocialista országba, hanem Nyugatra távoztak. Magyarország a Varsói Szerződés tagállamainak egyeztetett utasforgalmi politikájával összhangban a külföldiek beutazási és esetleges letelepedési törekvéseit szigorú rendészeti keretek közé szorította.¹ A Magyar Népköztársaság államhatárát csak érvényes úti okmány, illetve vízum birtokában a kijelölt határátkelőhelyen volt szabad átlépni.² A határrendészeti előírások betartatása, ami az ország területére történő belépést, illetve az annak elhagyására irányuló jogellenes határátlépések megelőzését is magában foglalta, a határőrség feladata volt. A határőrt tiltott határátlépés, embercsempészás, a külföldre szökés bűncselekménye elkövetőjének, illetve az ilyen bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek elfogására fegyverhasználati jog illette meg.³ 1987. október 1-jétől a külföldiek magyarországi tartózkodásával kapcsolatos hatósági ügyekben, így különösen a tartózkodás vagy a letelepedés engedélyezése, valamint a kiutasításuk elrendelése kapcsán a Belügyminisztérium Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatala (a továbbiakban: KEOH) járt el. A jogellenesen tartózkodó külföldi kiutasításának végrehajtása, azaz kitoloncolása a megyei, illetve fővárosi rendőr-főkapitányságok feladatkörébe tartozott.⁴ A vízummentes utazás tárgyában egyezményt kötött államok, köztük Románia, az NDK, valamint Jugoszlávia állampolgárai vízum nélkül léphették át az államhatárt, és az egyezményekben

¹ Tóth Pál Péter (1997): *Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994)*. Budapest, Püski. 38.

² A külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. számú törvényerejű rendelet 3. § (1) bekezdés.

³ A Magyar Népköztársaság államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet 21. § (2) bekezdés a) pont.

⁴ A külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. számú törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 7/1982. (VIII. 26.) BM számú rendelet módosításáról szóló 1/1987. (IX. 8.) BM számú rendelet 1. § és 4. §.

meghatározott ideig, külön engedély nélkül tartózkodhattak az országban.⁵ Magyarországon a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához történő csatlakozás⁶ ellenére az ország elhagyása egészen az 1980-as évek végéig – alapvető jog helyett – a rendszer által megbízhatónak minősített személyek kiváltsága volt. A szigorúan őrzött határok, valamint a rendszernek külföldiekkel szembeni idegenkedése ellenére a szocializmus időszakában is érkeztek letelepedni szándékozók, sőt menekülők is Magyarországra.

A nemzetközi szolidaritás és a proletár internacionalizmus szellemében az 1950-es években pár ezer görög, majd az 1970-es években néhány száz chilei kommunista menekült érkezett az országba.⁷ Miután az államapparátus a központi pártszervezetek döntéseinek végrehajtójaként működött, az ő befogadásuk az MSZMP Politikai Bizottságának határozatai alapján, a testület irányutatásai szerint, az ügyintézés ellenőrzésére is kiterjedő, aktív szerepvállalásával, viszont bármiféle publikus jogszabályi előírás nélkül történt. A rendszer nemcsak a menekültkérdést, hanem nemzetközi utasforgalmat, illetve a ki- és bevándorlást is alapvetően politikai, biztonsági kérdésként kezelte.⁸ 1989 és 1994 között pedig két nagyobb menekülthullám érkezett Magyarországra.

A menekülők *első, 1987 és 1991 közötti hullámát* két egykori baráti szocialista ország, Románia és a Német Szövetségi Köztársaság (a továbbiakban: NSZK) okozta: a Ceaușescu-rezsim üldözése elől menekülő, döntően magyar nemzetiségű román állampolgárok, valamint az 1989 nyarán – az Ausztrián át NSZK-ba történő továbbutazásig – néhány hétig Magyarországon tranzitáló mintegy 10 500 keletnémet állampolgár révén. Magyarország ebben az időszakban csatlakozott a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményhez, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvhöz (a továbbiakban együtt: genfi egyezmény),⁹ az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala irodát nyitott az országban,¹⁰ megszületett a hazai menekültjog, illetve mindezekkel párhuzamosan létrejöttek a menekültügyi hatósági és ellátórendszer alapintézményei.

A *második hullámban* az 1991 nyarán kirobbant, összességében tíz évig tartó délszláv konfliktus véres harcai elől menekülők tízezrei érkeztek, akik a szülőföldjükön zajló fegyveres harcokra figyelemmel¹¹ nem a genfi egyezmény, illetve az annak végrehajtását szabályozó menekültügyi jogszabályok biztosította lehetőségek, hanem az idegenrendészeti

⁵ A külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. számú törvényerejű rendelet 3. § (2) bekezdés.

⁶ 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészsaka, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 12. cikke.

⁷ Tóth Pál Péter (1994): Magyarország új állampolgárai (1988–1992). In Sík Endre – Tóth Judit szerk.: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete. 85–97.

⁸ Szász Ferenc (1999): A külső vándorlást meghatározó politika, a jogszabályok változásai és ezek hatása Magyarországon (1945–1989). In Tóth Pál Péter – Illés Sándor szerk.: *Migráció. II. kötet*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutató Intézet. 11–17.

⁹ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvet az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdette ki.

¹⁰ A Magyar Népköztársaság Kormánya és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosága között Genfben, 1989. október 4-én aláírt megállapodás kihirdetéséről szóló 23/1990. (II. 7.) MT rendelet II. cikk.

¹¹ A konfliktus tíz éve három fő szakaszra osztható: az első az 1991-től az 1995-ös daytoni békeszerződés aláírásáig tartó időszak; ezt követte a koszovói albán–szerb konfliktus; végül az 1999. évi NATO-hadműveleteket, illetve a belgrádi forradalmat magában foglaló, Slobodan Milošević – Hágában, 2006. március 11-én bekövetkezett – halálával végződő időszak.

hatóság által időről időre meghosszabbított tartózkodási engedély alapján „ideiglenes menekedeket élvező” külföldiként éltek és kaptak ellátást Magyarországon. A két menekülthullám nemcsak a származási ország elhagyásához vezető körülmények, hanem az érkezők létszáma, etnikai összetétele, magyarországi tartózkodásának célja, jogcíme és a menekültügyi ellátórendszerben eltöltött időtartam tekintetében is lényeges eltérést mutatott. Miután a menekülők fogadása, ellátása és ügyeik intézése eltérő feladatok elé állították a belügyi igazgatást, a fejezet a témát a menekülthullámok mentén tárgyalja.

A román állampolgárok a vízumkötelezettség megszüntetéséről szóló 1967. évi egyezmény alapján magáncélú utazás esetén a határátlépéstől számított 30 napig külön engedély nélkül tartózkodhattak Magyarországon. Az említett időtartamot az illetékes magyar hatóság további 60 nappal meghosszabbíthatta.¹² A magyar–román államhatártól számított 20 kilométeres, „kishatárforgalmi sávba” tartozó települések lakossága, határátlépési engedély birtokában, évente 12 alkalommal, személyi igazolvánnyal léphette át az államhatárt. A határátlépési engedély a kishatárforgalmi sávba tartozó településeken való hat napi tartózkodásra jogosított.¹³

A magyar–román államhatár rendjéről szóló 1986. évi egyezmény szerint az „államhatárt jogellenesen átlépő személyeket, akiket annak közvetlen közelében fognak el, a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb negyvennyolc órán belül” egyszerűsített eljárásban, egy átadás-átvételi jegyzőkönyv alapján kellett visszajuttatni.¹⁴

A NDK és a Magyar Népköztársaság között érvényben lévő, az 1958. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett polgári, családjogi és bünyügyi jogsegélyről szóló egyezmény (a továbbiakban: jogsegélyegyezmény) a tiltott határátlépés miatti büntetőeljárás átvétele mellett az ügyészségek közötti együttműködésre is kiterjedt.¹⁵

A kétoldalú szerződések a harmadik állam területére történő jogellenes átlépés kísérletét is bűncselekménynek tekintették és büntetni rendelték. Formális felmondás hiányában, a jogsegélyegyezmény még 1989 nyarán is hatályban volt.¹⁶

6.1. A Romániából érkező menekülthullám

1986 augusztusában a magyar pártvezetés, illetve az államigazgatás olyan problémával szembesült, amely a rendszer ideológiája szerint meg sem történhetett volna. Egy baráti szocialista ország, Románia, az első Forma–1 Magyar Nagydíjra, a sportág történetének első, a keleti blokk egyik országában megrendezett futamára érkező, túlnyomórészt magyar nemzetiségű állampolgárai az autóverseny miatt néhány napra megnyitott határokat

¹² 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 egyezmény 6. cikk.

¹³ Részletesen lásd: a Magyar Népköztársaság Kormánya és Románia Szocialista Köztársaság Kormánya között a kishatárforgalom szabályozásáról Budapesten 1969. évi június 17. napján létrejött egyezmény végrehajtásáról szóló 1/1970. (I. 11.) BM számú rendelet 1–4. §.

¹⁴ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között, a magyar–román államhatár rendjéről, a határkérdésekben való együttműködésről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló egyezmény 24. cikk (1) és (2) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 1986. évi 30. sz. 671–678.

¹⁵ 1958. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett jogsegélyegyezmény 66. és 67. cikk.

¹⁶ 1958. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett jogsegélyegyezmény 88. cikk.

kihasználva autóval, vonattal, autóbusszal tömegesen lépték át az osztrák–magyar államhatárt, és Nyugatra távoztak. 1986 októberétől a határátlépés szigorításának hatására a Romániából érkezők többsége már Magyarországon rekedt.¹⁷

Az 1985. évi ezer körüli áttelepülőhöz képest, 1986-ben mintegy háromezer, 1987-ben már hatezernél is több áttelepülni szándékozó román állampolgár érkezett Magyarországra.¹⁸

Az itt tartózkodók közül azoknak, akinek sikerült a jugoszláv–magyar államhatáron átjutniuk, 1987 nyarán néhány hónapig lehetőségük nyílt arra, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága belgrádi irodájánál menedékjogot kérjenek.¹⁹ A többiek Magyarországon maradtak.

Az 1965-ben a Román Kommunista Párt élére, majd 1967-ben az Államtanács elnökévé megválasztott Ceaușescu már az 1972. évi nemzeti homogenizációs programjában a homogén román nemzetállam megteremtését, vagyis az országban élő kisebbségek felszámolását tűzte ki célul.²⁰ Ceaușescu 1988 áprilisában meghirdetett „településrendezési” terve szerint a romániai falvak számát, leginkább a magyarok lakta kistelepülések lerombolásával, 13 ezerrel 5–6 ezerre csökkentették volna.

1988. június 29-én a budapesti román nagykövetség épülete előtt százezres tömeg tüntetett a magyarok lakta erdélyi települések szisztematikus lerombolása ellen, amire válaszul Románia a következő napon a Magyar Népköztársaság kolozsvári konzulátusát bezáratta. A romániai magyar kisebbség érdekeinek hatékony védelme hiányában magyarországi áttelepülésük soha nem látott mértékben felgyorsult.²¹

Az idegenrendészeti hatóságok 1988-ban 12 273 tartózkodási engedélyt adtak ki, és 13 173 román állampolgár kért menedékjogot. 1989-ben Magyarországon 17 448 külföldi, szinte mindannyian román állampolgárok, kért menedéket.²²

A proletár internacionalizmus által áthatott szövetségi rendszer egyetlen tagállamában sem volt jogalap arra, hogy egy külföldi állampolgár valamely nemzeti kisebbséghez tartozása miatti üldözésére hivatkozva a származási országának történő, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségen alapuló átadása megtagadható legyen. A korabeli alkotmány menedékjogra vonatkozó rendelkezése ellenére 1989. október 15. előtt a menekültként elismerés módját semmiféle jogszabály sem rendezte.²³ A KEOH a szülőföldjükre történő

¹⁷ REMÉNYI Emil – TÖRZSÖK Erika (1988): Romániai menekültek Magyarországon. In ARA-KOVÁCS Attila – DÁVID György – JOÓ Rudolf – KÖSZEGI László – NAGY József – TÓTH Károly Antal – VÁSÁRHELYI Judit szerk.: *Jelentések a határon túli magyar kisebbségekről*. Budapest, Medvetánc. 175–185.

¹⁸ SÍK Endre (2012): Adalékok a menekültek, a menekülés és a menekültügyi rendszer születésének szociológiai jellemzőihez – Magyarország, 1988–1991. In SÍK Endre szerk.: *A migráció szociológiája 2.* (E-tankönyv) Budapest, ELTE Társadalomtudományi Kar. 212–256.

¹⁹ ARA-KOVÁCS Attila – DÁVID György – JOÓ Rudolf – KÖSZEGI László – NAGY József – TÓTH Károly Antal – VÁSÁRHELYI Judit (1988): *Jelentés a romániai magyar kisebbség helyzetéről*. Budapest, Medvetánc. 114.

²⁰ KÁNTOR Zoltán (2003): Románia a homogén nemzetfelfogástól az „európai nemzet” felé? In KISS J. László szerk.: *Nemzeti identitás és külpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Budapest, Teleki László Alapítvány. 257–296.

²¹ JOBST Ágnes (2010): Az állambiztonság és a keletnémet menekültügy. Dokumentumok a genfi menekültügyi egyezményhez való magyar csatlakozásról. *Betekintő. Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának internetes folyóirata*, 3. sz. Elérhető: www.betekinto.hu/2010_3_jobst (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

²² TÓTH Pál Péter (1997): *Haza csak egy van? – Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994)*. Budapest, Püski. 47. 7. tábla.

²³ A menekültként való elismerésről szóló 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet hatálybalépésének időpontja.

visszatérést megtagadó román állampolgárok ügyében a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. törvényerejű rendelet, illetve végrehajtási szabályai szerint járt el, amelyek a menedékjogot mint tartózkodási jogcímet nem ismerték.

A hazai közvélemény, valamint a demokratikus ellenzéknek a szülőföldjüket elhagyni kényszerülő magyar nemzetiségű román állampolgárok iránti szimpátiája²⁴ ellenére Székely János vezérőrnagynak, a határőrség országos parancsnokának 1988. december 28-án a Magyar Rádió *Napközben* című műsorában elhangzott nyilatkozata szerint a magyar hatóságok az említett évben nem egészen ezernégyszáz személyt adtak vissza Romániának.²⁵

Magyarország *genfi egyezményhez történő csatlakozását* a magyar nemzetiségű román állampolgárok tömeges határátlépésének, illetve magyarországi tartózkodásának legalizálására irányuló politikai törekvések motiválták.²⁶ A csatlakozás támogatóinak legfőbb érve az volt, hogy a genfi egyezménynek a hazai jogrendszerbe iktatása „specifikus magyar jogszabály megalkotása nélkül is rendezné a menekültek státuszát, megszabná jogait és kötelezettségeiket, a befogadó magyar állam és hatóságai tennivalóit. Helyzetük azonossá válna a konvenció hatálya alá tartozó, bárhol tartózkodó menekültek[é]vel”.²⁷ A támogatók hangsúlyozták, hogy Magyarország a csatlakozást követően igénybe vehetné az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság anyagi támogatását és egyéb, adminisztratív segítségét.²⁸

A csatlakozás ellenzőinek egyik csoportja, köztük a Külügyminisztérium nemzetközi jogászai, az előnyöket nem kétségbe vonva a csatlakozás nemkívánatos következményeit hangsúlyozták. Bár nem vitatták, hogy a Magyarországon tartózkodó és a szülőföldjükre visszatérni nem akaró román állampolgárok a genfi egyezmény előírásainak eleget tesznek, felhívták a figyelmet arra, hogy a román állampolgárok menekültként történő elismerése annak elfogadását jelentené, hogy egy szocialista ország állampolgára egy másik szocialista országban menekült lehet. A második ellenérv az volt, hogy Magyarország politikai, valamint gazdasági teherbíró képességénél fogva sem a világ bármely országából érkező menekültek válogatás nélküli befogadását, sem a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény 33. cikkében szereplő kiutasítás vagy visszaküldés, a „refoulement” tilalmának végrehajtását nem vállalhatja. A Külügyminisztérium jogászai az Ausztriának 1987-ben nyújtott 400 ezer USD támogatásra hivatkozva, ami a szomszédos ország menekültekkel kapcsolatos kiadásainak töredékét sem fedezte, a Menekültügyi Főbiztosság várható anyagi

²⁴ ARA-KOVÁCS Attila – DONÁTH László – KÖNCZÖL Csaba – LENGYEL Gabriella – RADNÓTI Sándor – SZENT-IVÁNYI István – SZILÁGYI Sándor – TAMÁS Gáspár Miklós – TÖRZSÖK Erika (1988): A menekültek ügye. A Menedék Bizottság 1988. január 29-én kelt, a menekültprobléma rendezéséről szóló első felhívása. *Beszélő*, 1. sz. Elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-menekultek-ugye> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

²⁵ FÉNYI Tibor: A romániai menekültek visszaadásáról. Részletek a Menedék Bizottság dokumentációjából. *Beszélő Szamizdat*, 26. sz. (1989/1.) Elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-romaniai-menekultek-visszaadasarol> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

²⁶ Horváth István belügyminiszternek a Romániából Magyarországra menekülők helyzetéről, az ezzel kapcsolatos állami tevékenységről és a további elképzelésekről szóló beszámolója. Az Országgyűlés 1989. március 10-i ülésének jegyzőkönyve. Országgyűlési napló 1985. III. kötet (1988. december 20. – 1989. május 12.) 3481–3489. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_konyvtar_dtt/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

²⁷ GÖRÖG János (1989): A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi konvencióhoz és annak 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyvéhez csatlakozás kérdése. In TIMORÁNSZKY Péter szerk.: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai I. kötet*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. 45.

²⁸ GÖRÖG 1989, 39–47.

támogatása tekintetében is erősen szkeptikusak voltak.²⁹ A genfi egyezményhez történő csatlakozás ellenzőinek másik csoportja, a Belügyminisztérium néhány vezetője úgy vélte, hogy „nem lenne kívánatos, ha Magyarország a szocialista, illetőleg a fejlődő országok menekültjeinek huzamosabb ideig történő tartózkodási helyévé vagy célországává válna. Nemzetközi kapcsolatainkat megterhelné az is, ha menekültnek ismernénk el a szocialista országokból távozni kívánókat, illetőleg, ha tőlük (a román állampolgárok kivételével) megtagadnánk a menekültként való elismerést.”³⁰

Az Országgyűlés az 1989. január 11-i ülésen elhangzott felszólalások, illetve képviselői indítványok hatására felkérte a Minisztertanácsot, hogy vizsgálja meg a genfi egyezményhez csatlakozás körülményeit, és tegyen jelentést, amit Horváth István belügyminiszter meg is ígért.³¹ Miután a pártvezetés tisztázta, hogy azt a Szovjetunió nem ellenzi,³² a belügyminiszter 1989. március 10-én tájékoztatta az Országgyűlést, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1989. február 24-i ülésén Magyarországnak a genfi egyezményhez történő csatlakozásáról döntött.³³ A magyar kormány képviselője a csatlakozási okiratot az ENSZ főtitkáranál 1989. március 14-én letétbe helyezte.

A csatlakozás ellenzőinek az ország politikai, valamint gazdasági teherbíró képességével kapcsolatos aggályai hatására Magyarország azzal a fenntartással csatlakozott a genfi egyezményhez, hogy rendelkezéseit kizárólag az Európában történt eseményekre fogja alkalmazni.³⁴ A hazai és nemzetközi szakmai köztudatban csak „földrajzi korlátozásként” emlegetett fenntartás – amelyhez hasonló megszorítást a magyar csatlakozás időpontjában csak Kongó, Madagaszkár, Málta, Monaco, Olaszország és Törökország alkalmazott – közel egy évtizeden át, 1998. március 1-jéig volt hatályban.³⁵ A földrajzi korlátozás feloldásáig az Európán kívüli események miatt menekülő külföldiek kérelmeit az illetékes magyar hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az ilyen kérelmek elbírálását az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviselőtársaság (a továbbiakban: Főbiztosság) munkatársai végezték a Magyar Köztársaság Kormánya és a Főbiztosság között létrejött és a 23/1990. (II. 7.) MT rendelettel kihirdetett megállapodás alapján.³⁶ A szakirodalom a Főbiztosság által mene-

²⁹ GÖRÖG 1989, 39–47.

³⁰ JOBST 2010.

³¹ Az Országgyűlés 1989. január 11-i ülésének jegyzőkönyve. Országgyűlési napló 1985. III. kötet (1988. december 20. – 1989. május 12.), 3246–3248. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_konyvtar_dtt/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

³² KASZÁS, Veronika (2008): Diplomatic way to the 1951 Geneva Convention. *Regio*, Vol. 11. 89–90.

³³ Horváth István belügyminiszternek a Romániából Magyarországra menekülők helyzetéről, az ezzel kapcsolatos állami tevékenységről és a további elképzelésekről szóló beszámolója. Az Országgyűlés 1989. március 10-i ülésének jegyzőkönyve. Országgyűlési napló 1985. III. kötet (1988. december 20. – 1989. május 12.) 3486. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_konyvtar_dtt/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

³⁴ 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 szóló 1989. évi 15. tvr. 3. § értelmében a „Magyar Népköztársaság az 1. Cikk B fejezetének (a) változatát fogja alkalmazni a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény szerinti kötelezettségei teljesítése céljából.”

³⁵ Hatályon kívül helyezte a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 59. § (5) bekezdése.

³⁶ *Magyar Közlöny*, 1990. évi 11. sz. 172–182.

kültként elismert külföldieket a nemzeti hatóságok által a genfi egyezmény alapján elismert menekültekkel (konvenciók menekültek) szemben mandátumos menekülteknek nevezi.³⁷

Miután a szocialista országokkal kötött, a határátlépéseket, valamint a tartózkodási jogcímeket szabályozó kétoldalú egyezményekből eredő kötelezettségek ellentétben álltak a genfi egyezménnyel, a Minisztertanács elrendelte, hogy a „Menekültügyi Egyezményhez csatlakozással összefüggésben más kétoldalú egyezmények esetleges módosításának szükségességét” a külügyminiszter, az igazságügyi miniszter és a belügyminiszter 1989. október 30-áig vizsgálják meg.³⁸

6.2. A keletnémet menekülők

A genfi egyezmény aláírását ellenző belügyi apparátusnak a baráti szocialista országok távozni kívánó állampolgárai magyarországi megjelenésével kapcsolatos aggodalmai már 1989 nyarán, a vízummentes határátlépés és magyarországi tartózkodás lehetőségét kihasználva³⁹ Ausztrián át a Német Szövetségi Köztársaságba (a továbbiakban: NSZK) továbbutazni szándékozó keletnémet állampolgárok tömeges megjelenésével igazolódtak.

A genfi egyezményhez való magyar csatlakozás, valamint az magyar–osztrák államhatáron lévő műszaki határzár, a „vasfüggöny” 1989. május 2-án kezdődő lebontásának hírére számos NDK-állampolgár azzal a céllal érkezett Magyarországra, hogy Ausztrián át továbbutazzon az NSZK-ba. A nyár vége felé nagyszámú a bulgáriai, illetve romániai nyaralásból visszatérő keletnémet család is úgy döntött, hogy hazatérés helyett – az NSZK-ba történő továbbutazás reményében – Magyarországon maradnak.⁴⁰

Az NDK-állampolgárok egy része megpróbált menedékkjogot vagy a továbbutazáshoz szükséges okmányokat kérni, azonban a korabeli idegenrendészeti hatóság álláspontja szerint a keletnémet állampolgárok által előadott, az „utazással és a kivándorlással kapcsolatos problémák nem kezelhetők menekültkérdésként, azok a NDK belügyét képezik, illetve az NSZK érdekeit érintik”. Menekültügyi hatóság hiányában a KEOH által végzett meghallgatások során „egyetlen NDK-állampolgár sem tudott olyan tényt bizonyítani vagy valószínűsíteni, hogy politikai meggyőződésük – vagy a konvenció menekült fogalmába tartozó ok – miatt üldözték volna, vagy az NDK-ba történő visszatérése esetén személyes szabadsága veszélybe kerülne. (Természetesen azokon kívül, akiket a Magyarországon elkövetett bűncselekmény miatt eljárás alá vontak.) Szinte valamennyien az utazási korlátozásokra, megoldatlan családgyesítési ügyekre hivatkoztak.”⁴¹ Bár 1989-ben a magyar

³⁷ AMBRUS Ágnes (1997): Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviselőtételének oltalma alá tartozó menekültek helyzete a magyar idegenrendészeti jogszabályok és gyakorlat tükrében. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények*, 8. évf. 27. sz. 27–38.

³⁸ A menekültügyi helyzetéről és feladatairól szóló 2010/1989. (HT. 3.) MT határozat 4. pont b) alpont, Határozatok Tára 1989. évi 3. szám, 1989. március 7. 10–11.

³⁹ 1969. évi 31. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és az NDK Kormánya között Berlinben, 1969. június 20-án a vízummentes utazás tárgyában aláírt egyezmény 2. és 6. cikke.

⁴⁰ SHLACHTA Krisztina – TÓTH Imre (2016): Az 1989. szeptemberi határnyitás német külügyi és állambiztonsági dokumentumok tükrében. *ArchívNet XX. századi történeti források*, 16. évf. 4. sz.

⁴¹ Nagy Károly r. ezredes, a BM ORFK III-2. Osztály vezetőjének 1989. augusztus 4-én kelt Horváth István belügyminiszternek írt jelentése. Közli JOBST 2010, 8.

hatóságok egyetlen NDK-s állampolgárt sem ismertek el menekültként,⁴² az említett év július 31-ét követően már egyetlen keletnémet határsértőt sem adtak át az NDK-nak.⁴³

A hazautazást megtagadó keletnémet állampolgárok tömeges érkezése, illetve Magyarország területén történt feltorlódása felkészületlenül érte az államigazgatást. A továbbutazni szándékozó NDK-állampolgárok kezdetben az NSZK budapesti külképviseletének épületében, illetve annak kertjében tartózkodtak, de a számuk növekedésével rövidesen megtöltötték a balatoni kempingeket, sőt a közparkokban és a hazai utak mentén is számos, tulajdonosaik átmeneti szállásául szolgáló NDK-s rendszámú személyautó parkolt.

Állami ellátórendszer hiányában az NSZK külképviseletének munkatársai 1989. augusztus 13-án – az 1989. február 4-én Kozma Imre atya vezetésével megalakult egyik első magyarországi civil szervezet – a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület segítségét kérték.⁴⁴ A következő napon érkező sátrak felállítását és a tábori élethez szükséges felszerelések kicsomagolását követően a zugligeti katolikus plébánia kertjében megnyílt az első mintegy 1 200 férőhelyes menekülttábor. Néhány napon belül a csillebérci úttörőtáborban, két hárs helyi kempingben és a zánkai ifjúsági üdültáborban újabb menekülttáborok nyíltak, ahol az egyházközségi és a máltai önkéntesek osztották az ételt. Számos magyar család az otthonába fogadott be menekülteket. Akadt olyan magánház, ahol hetvennél is több keletnémet volt elszállásolva.⁴⁵

A keletnémet állampolgárok számának rohamos növekedésével az illegális határátlépők száma is ugrásszerűen megnőtt. Miután 1989. június 27-én Horn Gyula magyar és Alois Mock osztrák külügyminiszter az utolsó szakaszon jelképesen átvágták a drótkerítést, az átjárhatóvá váló államhatáron egyre több keletnémet állampolgár Ausztriába, illetve onnan az NSZK-ba távozott. A határőrség 1989. júliusban 1482, az augusztus 8. és 14. közötti héten 813, míg az augusztus 14-i napon 180 illegális határsértőt tartóztatott fel.⁴⁶ Az 1989. augusztus 19-én a Sopron közeli Piuszpusztán Habsburg Ottó és Pozsgay Imre védnökségével megrendezett páneurópai pikniken a vasfüggöny megnyitásának rövid időtartamát kihasználva mintegy 600 NDK-állampolgár lépte át az államhatárt. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. február 28-i ülésének a határsávval kapcsolatos korlátozások felszámolására és az elektromos jelzőrendszer megszüntetésére vonatkozó döntéseit követően a szolgálatban lévő határőrök nem álltak a határátlépők útjába.⁴⁷ Miután az NDK és az NSZK között a helyzet kezelését célzó tárgyalások semmiféle eredménnyel sem jártak, 1989. augusztus 22-én egy a Külügyminisztériumban tartott megbeszélés során az azon részt vevők az NDK és Magyarország közötti, a vízumkötelezettség megszüntetéséről szóló 1969. évi

⁴² NAGY Boldizsár (2012): *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*. Budapest, Gondolat. 134.

⁴³ JOBST Ágnes (2015): „Melyik a párt politikája?” Magyarország csatlakozása a Genfi Menekültügyi Egyezményhez – és a keletnémet menekültügy. *Kommentár: közéleti és kulturális folyóirat*, 5. sz. 67–79.

⁴⁴ *Befogadás Napja 1989. augusztus 14. Magyar Máltai Szeretetszolgálat* (1989). Elérhető: <http://befogadasnapja.maltai.hu/> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

⁴⁵ BÉKEFY Lajos (2009): NDK-menekültek lelkesze voltam. *Polgári Szemle*, 5. évf. 5. sz. Elérhető: <https://polgariszemle.hu/archivum/49-2009-oktober-5-evfolyam-5-szam/351-ndk-menekueltek-lelkesze-voltam> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

⁴⁶ JOBST Ágnes (2015): A vasfüggöny utolsó áldozatai. *Betekintő: az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának forrásközlő folyóirata*, 4. sz. 7.

⁴⁷ SALLAI JÁNOS (2012): *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány. 73–74.

egyezmény⁴⁸ 6. és 8. cikkeinek hatályon kívül helyezéséről döntöttek, majd a következő nap éjszaka az NSZK budapesti külképviseletén várakozó NDK-állampolgárokat Bécsbe szállították.⁴⁹ Magyarország 1989. szeptember 10-éről 11-ére virradó éjszaka megnyitotta nyugati határát a keletnémet állampolgárok előtt.⁵⁰

1989. szeptember 11-én 1200 keletnémet lépte át a magyar–osztrák államhatárt, akiknek a száma szeptember 20-áig 17 500-ra nőtt.⁵¹ Az utolsó menekülők 1989. november 14-én hagyták el a budapesti táborokat.⁵²

6.3. A menekülők magyarországi támogatása

A korabeli állami és pártvezetés számára kiemelt fontosságú volt a szomszédos Romániával fennálló feszült államközi kapcsolatok további romlásának megelőzése. Ezért az 1980-as években a szülőföldjüket egyre nagyobb számban elhagyó, döntő többségükben *magyar nemzetiségű román állampolgárok ügye* tabutémának számított Magyarországon. Az állami sajtó tudósításaiban és a különféle hivatalos iratokban egészen 1988 őszéig legfeljebb a „Magyarországon hosszabb ideig tartózkodó külföldi állampolgárokról” vagy a „Romániából áttelepülőkről” lehetett olvasni.⁵³

A hivatalos szervek hallgatása ellenére a kormány szóvivő 1988. január 28-i sajtótájékoztatóján elhangzott adatok szerint 1985-ben 1790, 1986-ban 3284, 1987-ben pedig már 6499 román állampolgár kért letelepedési engedélyt Magyarországon. A Magyar Nemzetnek az eseményről szóló tudósítása szerint a „korábbi években a kérelmek csaknem fele közvetlen hozzátartozóval történő itteni együttélésre irányult. 1987-ben viszont megnövekedett a másod-, vagy harmadfokú rokonhoz költözés igénye”.⁵⁴

Az áttelepülő román állampolgárok között volt, aki hivatalos úton, és volt olyan, aki illegális határátlépőként érkezett az országba. A hivatalos utat választók az úti okmánnyal történő beutazást követően valamilyen ürüggyel, jellemzően házasságkötésre vagy az úti okmányuk elvesztésére hivatkozva, annak rendőrségi bejelentését követően maradtak az országban.

Az illegális határátlépők esetében előfordult, hogy a határsértő személy magyar állampolgár rokona, hozzátartozója, barátja stb. legálisan utazott Romániába, és hozta át

⁴⁸ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Német Demokratikus Köztársaság Kormánya között Berlinben, 1969. június 20-án a vízummentes utazás tárgyában aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 31. számú törvényerejű rendelet.

⁴⁹ OPLATKA András (2008): *Egy döntés története. Magyar Határnyitás – 1989. szeptember 11. nulla óra*. Wien–Budapest, Paul Zsolnay Verleger – Helikon – Századvég. 173–175.

⁵⁰ NAGY 2001, 75–87.

⁵¹ SCHLACHTA Krisztina – TÓTH Imre (2016): Az 1989. szeptemberi határnyitás német külügyi és állambiztonsági dokumentumok tükrében. *ArchívNet XX. századi történeti források*, 16. évf. 4. sz.

⁵² *Befogadás Napja 1989. augusztus 14. Magyar Máltai Szeretetszolgálat* (1989). Elérhető: <http://befogadasnapja.maltai.hu/> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

⁵³ KASZÁS Veronika (2016): Erdélyi menekültek 1988–1989-ben és a magyarországi közvélemény. *ArchívNet XX. századi történeti források*, 16. évf. 4. sz. Elérhető: https://archivnet.hu/menekultkerdes_migracio_magyarorszagon_a_20_szazadban/4_erdelyi_menekultek_19881989ben_es_a_magyarorszagi_kozvelemeny.html (A letöltés dátuma: 2019. 04. 07.)

⁵⁴ Emberségesen bíráljuk el a letelepedési kérelmeket – válaszolta munkatársunk kérdésére a kormány szóvivője (1988). *Magyar Nemzet*, 1988. január 29. 5.

az útlevelét, a diplomáját vagy más okmányait. Jellemzően Budapesten és Győr-Sopron megyében növekedett a tartózkodási engedélyért folyamodók száma. A Magyarországon letelepedni szándékozók mellett jelentős volt azoknak a román állampolgároknak a száma, akik harmadik országba (elsősorban Franciaországba, Németországba, a skandináv államokba, esetenként az Amerikai Egyesült Államokba vagy Kanadába) történő továbbutazás szándékával érkeztek az országba.⁵⁵

A magyar nemzetiségű romániai menekültek iránti társadalmi szimpátia,⁵⁶ a támogatásukra szerveződő társadalmi mozgalmak,⁵⁷ valamint annak a maroknyi képviselőnek a hatására, akiknek kezdeményezésére *a menekültek támogatásának ügyét az Országgyűlés is megtárgyalta*, elkerülhetetlenné vált, hogy az államigazgatás is foglalkozzon a helyzettel.

A Minisztertanács 1988. február 25-én a 3046/1988. MT határozatával a belügyminiszter civil helyettesének vezetésével felállította a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó – a Pénzügyminisztérium, az Igazságügyminisztérium, a Szociális és Egészségügyi Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, a Hazafias Népfront, valamint a Magyar Vöröskereszt képviselőiből álló – Állami Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban: Tárcaközi Bizottság).

Később a Tárcaközi Bizottság mintájára a megyei tanácsok vb. titkárainak vezetésével (főként Budapesten, Pest megyében és néhány kelet-magyarországi megyében) szerveződtek az érintett helyi szervezetek és intézmények vezetőiből álló megyei koordinációs bizottságok.⁵⁸

A következő lépés a *Letelepedési Alapról* szóló 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet, illetve az annak végrehajtásáról szóló 20/1988. BM utasítás kiadása volt. A Belügyminisztérium kezelésében lévő Letelepedési Alap azon külföldiek beilleszkedésének támogatására szolgált, akik 1988. január 1-jét követően – kivételesen indokolt esetben 1987-ben – magyarországi tartózkodásra vagy letelepedésre jogosító engedélyt kaptak.⁵⁹

Miközben a Letelepedési Alap bevételi forrásai az állami költségvetésből származó éves támogatás, valamint a magán-, illetve jogi személyek befizetései voltak, az Állami Számvevőszék adatai szerint a központi költségvetés 1988–1989-ben nyújtott összesen 600 millió forintos támogatása mellett a magán- és a jogi személyek befizetései nem érték el az egymillió forintot. Utóbbiak a „nagyságrendekkel magasabb hozzájárulásait a Magyar Vöröskereszthez vagy az egyházakhoz juttatták el”⁶⁰ feltehetően azért, mert a társadalom szemtanúja volt annak, hogy a romániai és a keletnémet menekültek ellátásának megszer-

⁵⁵ HORVÁTH Zoltán (1989): A letelepedni szándékozó külföldi állampolgárokkal összefüggő biztonsági és rendészeti kérdések. In TIMORÁNSZKY Péter szerk.: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai. I. kötet*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. 233–242.

⁵⁶ A Magyar Közvélemény-kutató Intézet által az erdélyi menekültek befogadásának társadalmi támogatását felmérő 1988. évi vizsgálat főbb eredményeiről lásd: KASZÁS 2016.

⁵⁷ KASZÁS Veronika (2014): A magyarországi „alternatív szervezetek” fellépése az erdélyi menekültek ügyében 1988–1989-ban. *Múltunk*, 1. sz. 221–266.

⁵⁸ TÓTH Judit (1994): *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 75.

⁵⁹ 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet a Letelepedési Alapról, 1. §. Bár a Letelepedési Alapról szóló minisztertanácsi rendelet 1988. június 28-án lépett hatályba, a rendelkezéseit a 8. § (1) bekezdése alapján visszamenőlegesen, 1988-tól alkalmazni kellett.

⁶⁰ Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 2.

vezését nem az állam, hanem magánszemélyek, az egyházak, a társadalmi szerveződések és a Magyar Vöröskereszt végezték.

Miután a Magyarországra áttelepülő román állampolgárok lakhatását jellemzően az őket fogadó közvetlen hozzátartozó, később a másod- vagy harmadfokú rokonok intézték, ebben az időszakban a több száz személy befogadását, tartós elhelyezését és ellátását biztosító menekülttáborokra nem volt szükség. Ezzel összhangban, a Letelepdedési Alap felhasználási jogcímei, amelyek megtérítését negyedéves elszámolások alapján, utólag lehetett kérni, az alábbiak voltak:

- az újonnan érkezők átmeneti elhelyezésére szolgáló átmeneti szálláshelyek létesítésének és felhasználásának költségei;
- rászorultság alapján igényelhető rendszeres és rendkívüli szociális segély, nevelési és gyámügyi segély;
- a magyar állampolgárokat megillető közegészségügyi, járványügyi és más társadalombiztosítási ellátások, bölcsődei, óvodai és iskolai elhelyezés költségei;
- az otthonteremtés támogatása (egyszeri letelepedési segély, a lakásszerzéshez nyújtott helyi tanácsai támogatás megtérítése);
- az ügyintézőssel, az ellátással és a letelepedéssel kapcsolatos egyéb kiadások.⁶¹

A Letelepdedési Alappal kapcsolatos ügyintézés, néhány kivételtől eltekintve, a tanácsai szervek kezdetben a Tárcaközi Bizottság által kiadott, majd 1988 szeptemberétől a Belügyminisztérium Tanácsai Szervezési Főosztály, illetve a BM Menekültügyi Hivatala által kibocsátott tájékoztatók és körlevelek szerint végezték.⁶² A Letelepdedési Alapból történő utólagos megtérítés jelentős terhet jelentett azon tanácsok gazdálkodására, amelyek az illetékségi területükön élő nagyszámú menekült miatt nagyobb összegű támogatások költségeit voltak kénytelenek megellegezni.⁶³

Miután 1988. december közepéig a román állampolgároknak kiadott tartózkodási engedélyek száma meghaladta a 12 500-at, az „érdekelt központi szervek kialakították az áttelepültek jogi helyzete rendezésének, ellátásának, ügyei intézésének szabályait”, amelyeket a Tárcaközi Bizottság a *Magyar Hírlap* 1988. december 19-i számában publikált.⁶⁴

1989. december 17-én Tőkés László temesvári református lelkész kilakoltatása miatti tiltakozás néhány óra alatt a rendszer elleni demonstrációvá alakult, amelynek során a rendfenntartó erők csak vízágyú és könnygáz bevetésével tudták megfékezni a tüntetőket. Amikor a tüntető tömegből néhányan a Tanács épületébe is behatoltak, a karhatalom közékük lőtt. Temesváron 1989. december 18-án gyakorlatilag szükségállapot uralkodott. A tiltakozások, fegyveres harcok az időközben kihirdetett kijárási tilalom ellenére a következő napokban is folytatódtak, majd a Securitate rendteremtő egységei erőszakos megtorló akciókba kezdtek.⁶⁵ A romániai események menekültjeinek történő segítségnyújtástól vezérelve a közigazgatási belügyminiszter-helyettes 1989. december 19-én körlevélben értesítette a megyei

⁶¹ 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet a Letelepdedési Alapról 4. § (1) bekezdés a)–g) pont.

⁶² Ilyen volt az ügyintézőssel, az ellátással és a letelepedéssel kapcsolatos egyéb kiadások elszámolásáról szóló 8002/1988. (BK. 8.) tájékoztató.

⁶³ A Letelepdedési Alapról szóló 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet 5. § (1) bekezdés.

⁶⁴ *Magyar Hírlap*, 1988. december 19. 5–8.

⁶⁵ Szócsai Árpád (2015): *Temesvár – A romániai forradalom kitörésének valódi története. 25. évfordulás kiadás.* Budapest, Petőfi Irodalmi Társaság.

tanácsokat, hogy 1990. januártól a BM Menekültügyi Hivatal utólagos elszámolás fejében a külföldiekkel kapcsolatos költségeiket megelőlegezi. Ezt a Letelepédési Alapról szóló 49/1988. (VI. 28.) MT rendelettel ellentétes rendelkezést a Belügyminisztérium 1990. februárban visszavonta.⁶⁶ A temesvári események, a Ceaușescu házaspár 1989. december 25-i kivégzése, valamint az 1990 tavaszán öt ember életét követelő marosvásárhelyi összecsapások hatására – az ország szabad elhagyásának lehetőségét kihasználva – 1990-ben 18 283 román állampolgár érkezett Magyarországra.⁶⁷ Az 1990-ben benyújtott 3520 menedékkérelemből 2561 elismeréssel zárult.⁶⁸

A menedékkérelmek relatíve alacsony száma azt mutatja, hogy miközben Magyarország „a Romániából átszökött magyar nemzetiségű személyek ügyének rendezésére irányuló törekvés”⁶⁹ miatt csatlakozott a genfi egyezményhez, az ebben az időben érkező román állampolgárok többsége nem menekülteként szándékozott áttelepülni vagy továbbutazni.

Az átmeneti szálláshely a hirtelen, nagy tömegben érkező menekülők elszállásolását szolgálta. Ilyen ideiglenes lakhelyet a tanácsok, a települések önkormányzata, majd a Menekültügyi Hivatal hozhatott létre és üzemeltetett.

Az átmeneti szálláshely önálló költségvetéssel nem rendelkezett, fenntartását a Letelepédési Alap fedezte, viszont az elszámolható költségekről semmiféle jogszabály nem rendelkezett.

Az ideiglenes szálláshelyekre irányadó jogszabályi rendelkezések hiányában az 1987. évi első menekülthullám idején Békéscsabán és Hajdúszoboszlón, valamint a fővároshoz közeli Bicskén felállított intézmények alkalmazottjaira hárult a feladat, hogy a napi szükségletek függvényében, kezdeményezőkézségük, empátiájuk, szakmai felkészültségük szerint alakítsák azok működését.⁷⁰

Az Állami Számvevőszék szóvá is tette, hogy az érintettek a Letelepédési Alap terhére elszámolható költségeket nem egységesen értelmezték. A számvevők szerint „Fejér megyében az átmeneti szálláshely költségek 92,5%-át a bicskei átmeneti szállás áfát is tartalmazó bérleti díja teszi ki. Békés megyében a bérleti díjakat az egyéb kiadások között szerepeltették, a fővárosban pedig a szükséglakások felújítására fordított összegeket az egyéb költségek helyett az átmeneti szálláshely kiadásai közé sorolták. Az átmeneti szálláshelyek igénybevétele – a szolgáltatások (tartózkodási napok száma, étkeztetés lehetősége stb.) szabályozásának hiányában – rendkívül eltérő képet mutatott.”⁷¹ A jelentés néhány sorral lejjebb megjegyzi, hogy az átmeneti szálláshelyek igénybevételét szabályozó jogszabályi rendelkezések hiányában, „a bicskei átmeneti szálláson tartózkodók 40%-a 4 hónapja, közel egynegyede pedig több mint 8 hónapja veszi igénybe a szolgáltatásokat”.⁷²

⁶⁶ Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepédési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 4.

⁶⁷ TÓTH 1997, 47. 7. tábla.

⁶⁸ NAGY 2012, 133.

⁶⁹ Weber Gyula r. ezredes a Belügyminisztérium III/1. Osztály vezetőjének 34-229/1989. számú jelentése. Közl. JOBST 2010, 3.

⁷⁰ EINWACHTER János (1993): Menekültek a táborban. In Sík Endre – Tóth Judit szerk.: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* Budapest, MTA Politikatudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve. 139.

⁷¹ Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepédési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 10.

⁷² Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepédési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 10.

A *menekülteket befogadóállomásokról* (a továbbiakban: befogadóállomás) szóló 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a belügyminisztert hatalmazta fel arra, hogy ilyen „önálló maradványérdekeltségű rendszerben működő központi költségvetési intézmény” létesítéséről és megszüntetéséről döntsön, és annak éves költségvetését megállapítsa.⁷³ A befogadóállomások irányítását a Belügyminisztérium, szakirányítását az érintett minisztériumok vagy országos hatáskörű szervek végezték.⁷⁴ A befogadóállomások éves költségvetését a Letelepelési Alap fedezte.⁷⁵

A befogadóállomások a menekültek magyarországi beilleszkedésének segítése érdekében kötelesek voltak együttműködni a Magyar Vöröskereszt szerveivel, az egyházak képviselőivel és biztosítani a tevékenységük feltételeit.⁷⁶

Számottevő intézményi tapasztalatok hiányában a befogadóállomásokról szóló 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a romániai menekültek igényeit szem előtt tartva, igen nagyvonalúan határozta meg azok feladatait. Az intézmény a menedéket kérő nem magyar állampolgárok számára:

- ideiglenes ellátást és elhelyezést nyújtott;
- magyarországi beilleszkedésükhöz megadta a legszükségesebb anyagi és más támogatást, tájékoztatást;
- segítette a harmadik államba továbbutazni kívánók magyarországi tartózkodásának idejére szóló, lehetőség szerinti foglalkoztatását; és
- biztosította a más jogszabályban meghatározott hatósági eljárások lefolytatásához szükséges rendezett körülményeket.⁷⁷

1989-ben, a befogadóállomásokról szóló jogszabály hatálybalépését követően – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának támogatásával⁷⁸ – az átmeneti szálláshelyeknek otthont adó településeken, de többnyire más ingatlanokon megkezdődött a menekülteket befogadóállomások kiépítése. A bicskei befogadóállomás egykori igazgatójának visszaemlékezései szerint mivel a jogalkotó sem a befogadóállomáson történő elhelyezés tárgyi feltételeiről, sem az intézmény által biztosítandó szolgáltatások köréről nem rendelkezett, a Belügyminisztérium beruházási szakemberei 1989 nyarán, amikor az egykori „Betonútépítő Vállalat munkásszállását kezdték menekültállomássá alakítani, eléggé tanácstalanok voltak. Elképzeléseik egyik szélsősége valamiféle börtön volt, a másik talán egy napközis tábor. Néhányan robbanásbiztos lámpákra, fémvályús mosdókra, rácsos ajtókra és ablakokra esküdtek, mások díszes belső terekre. Az 1990 májusában átadott intézmény alkalmas lett a legalapvetőbb szolgáltatások nyújtására, és kulturált elhelyezést nyújtott a menekülteknek”. Majd hozzáteszi, hogy a menekülttábor átadását követően a „fogytékosságok azonnal jelentkeztek. Ezért az elmúlt három évet a folyamatos beruházás jellemezte. Időközben elkészült

⁷³ 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 2. §, 3. § (1) bekezdés és 4. §.

⁷⁴ 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 3. §.

⁷⁵ 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 4. §.

⁷⁶ 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 5. § (2) bekezdés.

⁷⁷ 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 1. § (1) és (2) bekezdés.

⁷⁸ 1989/4. Nemzetközi szerződés a belügyminiszterrel: Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága között. *Magyar Közlöny*, 1989. évi 76. sz. 1274–1281.

egy kulturális blokk, két raktárcsarnok, a sportterem, az óvodai és iskolai helyiségek, egy házi múzeum, továbbá létrejöttek a napközis szobák, foglalkoztatók, vendégszobák, műhelyek és garázsok.”⁷⁹

A hajdúszoboszlói befogadóállomás 1989 augusztusában, a békéscsabai 1989 októberében kezdett üzemelni, és működésük első feléve alatt több mint háromezer menekült ellátását biztosították.⁸⁰ A bicskei befogadóállomás 1990 májusában nyitotta meg kapuit.⁸¹

A menedékkérők többsége az eljárás jogerős befejezéséig vagy sorsának tartós rendezéséig a központi költségvetési intézményként működő befogadóállomások valamelyikén (Bicskén, Békéscsabán vagy Hajdúszoboszlón) tartózkodott. A befogadóállomások lakói pénzbeli ellátást nem kaptak, azonban az ingyenes lakhatáson, étkezésen, orvosi ellátáson, gyermekfelügyeleten, munkaközvetítésen és más szolgáltatásokon túlmenően a menekülők kötelező közegészségügyi szűrését is az intézményben végezték. A befogadóállomások területét, a negatív orvosi leletek megérkezését követően, szabadon el lehetett hagyni. A házirend szerint csak 48 órát meghaladó távolléteket kellett bejelenteni. Az 1990. márciusi átlagos 90 naphoz képest egy évvel később, 1991 márciusában már 240 volt a befogadóállomásokon eltöltött idő hossza.⁸² A tábort elhagyók albérletbe, munkahelyi szállásokra, bérlakásba vagy saját tulajdonú ingatlanba költöztek, esetleg házat építettek maguknak, illetve a családjuknak.⁸³

Jogszabályi tilalom hiányában előfordult, hogy a befogadóállomásról már kiköltözött menekültek az önálló élet nehézségeivel szembesülve hosszabb-rövidebb időre visszaköltöztek a teljes létbiztonságot nyújtó intézménybe. A széles körű szolgáltatások ellenére a működés első 8–9 hónapja alatt előfordult, hogy a befogadóállomások csak 25–30%-os kihasználtsággal működtek.⁸⁴

6.4. A genfi egyezmény és a magyar menekültjog

Bár a *genfi egyezmény* kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet csak a *Magyar Közlöny* 1989. augusztus 30-i számában jelent meg nyomtatásban, az 1951. évi egyezmény 1989. június 12-én, az 1967. évi jegyzőkönyv pedig ennél is korábban, már 1989. március 14-én hatályba lépett.

A Minisztertanács már a csatlakozási okirat letétbe helyezését megelőzően elrendelte, hogy a „Menekültügyi Egyezményhez igazodóan törvényi szinten, illetőleg – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – átmenetileg minisztertanácsi rendelettel szabályozni kell a menekültek befogadásának feltételeit, eljárási és jogorvoslati rendszerét, a menekültek

⁷⁹ EINWACHTER 1993, 141.

⁸⁰ Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 9.

⁸¹ EINWACHTER 1993, 141.

⁸² EINWACHTER János (1996): Menekültek, menedékesek Bicskén és Nagyatádon. In MAGYARITS András szerk.: *Menekültek és menedékesek Magyarországon*. Székesfehérvár, Ma. 41.

⁸³ EINWACHTER 1996, 42.

⁸⁴ Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 9.

jogállását, alapvető jogait és kötelességeit”, aminek elvégzéséért a belügyminiszter, az igazságügy-miniszter és a külügyminiszter voltak felelősek.⁸⁵

Az *első problémakör* a korabeli Alkotmány menedékjogról szóló 67. §-a jelentette, amely szerint a „Magyar Népköztársaságban mindenki, akit demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenységéért üldöznek, menedékjogot kaphat”.⁸⁶ Ez a szöveg jelentősen eltért a genfi egyezménytől, amelynek értelmében a menekült olyan külföldi, akit politikai nézetei, faja, nemzeti hovatartozása, vallása vagy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása miatt üldöznek. A Nemzeti Kerekasztal által elfogadott és az 1989. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás jelentősen érintette a menedékjogot. Az 1989. október 23-ától hatályos Alkotmány szerint: „65. § (1) A Magyar Köztársaság – a törvényben meghatározott feltételek szerint – biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek. (2) A menedékjogot élvező személyt más államnak nem lehet kiadni.”⁸⁷

Az 1989-es alkotmányszöveg már közelített a genfi egyezményhez, de néhány eltérés továbbra is fennmaradt. Egyrészt az Alkotmány menedékjogról és nem a menekültstátuszról rendelkezett. Másrészt a 65. § (1) bekezdése a menedékjog feltételeként a már megvalósult üldözést jelölte meg, annak veszélyéről még csak említést sem tett. Harmadrészt az Alkotmány a genfi egyezményben felsorolt öt üldöztetési ok egyike – a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás – helyett, a „nyelvi” okot jelölte meg.⁸⁸ A nyelvi okokból való üldözés alkotmányos joggá emelését feltehetően a Romániát elhagyni kényszerülő magyar nemzetiségű menekültek iránti társadalmi szolidaritás motiválta.

A képet tovább árnyalta, hogy miközben az Alkotmány a menedékjog földrajzi korlátozása tekintetében semmiféle rendelkezést sem tartalmazott, Magyarország a genfi egyezményt kizárólag az Európában történt események menekültjeire alkalmazta. Végül, miközben az 1989. évi XXXI. törvénnyel megszülető Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint: a „Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”, a menedékjog alapvető szabályait az első menedékjogi törvény 1998. március 1-jén történt hatálybalépéséig rendeleti szintű jogszabályok rendezték.⁸⁹

A *másik problémakör*, hogy miközben Magyarországnak a genfi egyezményt 1989. március 14-étől alkalmaznia kellett, mind a menekültügyi hatósági rendszer, mind a menekültként elismerés részletszabályai hiányoztak. A feladatellátás első, kézzelfogható lépéseként 1989. április végén, a Belügyminisztérium szervezetén belül nyolc munkatárs – a Tanácsai Szervezési Főosztály állományából átcsoportosított öt munkatárs, illetve további három személy – részvételével létrejött a Belügyminisztérium Menekültügyi Hivatala.⁹⁰

⁸⁵ A menekültügy helyzetéről és feladatairól szóló 2010/1989. (HT. 3.) MT határozat 3. pontja. *Határozatok Tára*, 1989. évi 3. sz. 10.

⁸⁶ 1972. évi I. törvény a 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Köztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 67. §. *Magyar Közlöny*, 1972. évi 32. sz.

⁸⁷ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 34. §.

⁸⁸ TIMORÁNSZKY Péter (1994): A menedékjog alkotmányos alapjai. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 1. sz. 21–29.

⁸⁹ 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról, 1998. március 1-jén lépett hatályba.

⁹⁰ A Belügyminisztérium miniszterhelyettesének a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára vonatkozó, 1989. április 26-án kelt, 10-52/8/1989. számú előterjesztése. Elérhető: www.parallellarchive.org/tags (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

A menekültként való elismerés eljárási szabályait tartalmazó rendelet csak a genfi egyezmény hatálybalépését követő több mint fél év elteltével, 1989. október 15-én lépett hatályba.⁹¹ A genfi egyezmény, valamint az elismeréséről szóló rendelet hatálybalépése közti időszakban a menedékjogot kérelmező külföldiek – így a keletnémet állampolgárok – meghallgatását a KEOH munkatársai végezték.⁹²

A Magyarországon tartózkodó külföldinek a határátlépést követő legfeljebb 72 órán belül a rendőrség vagy a határőrség szervei előtt, a menekülteket befogadóállomáson vagy a Budapesti, a Csongrád Megyei vagy a Szabolcs-Szatmár Megyei Rendőr-főkapitányságon kellett jeleznie, hogy menedékjogot szeretne kapni.⁹³ 1989 októberétől az elsőfokú menekültügyi hatóságok, vagyis a Belügyminisztérium Menekültügyi Hivatalának Budapesten, Bicskén, Szegeden, Békéscsabán, Hajdúszoboszlón és Nyíregyházán működő szervei megkezdték a kérelmek elbírálását.⁹⁴

A rendőrség hivatásos állományába tartozó, első fokon eljáró menekültügyi ügyintézők szakirányítását, valamint a fellebbezések elbírálását a Menekültügyi Hivatal végezte.⁹⁵

A lakhatással nem rendelkező menedékkérő az eljárás jogerős befejezéséig vagy sorsának tartós rendezéséig (a menekült továbbutazásáig, saját otthona vagy lakhatása más módon való rendezéséig, illetve hazatéréséig, az elutasított kérelmező a haza-, illetve továbbutazásáig) a befogadóállomások valamelyikén (Bicskén, Békéscsabán vagy Hajdúszoboszlón) tartózkodott. Amennyiben a menedékkérő a magyarországi lakhatását képes volt más módon megoldani, nem volt köteles befogadóállomáson tartózkodni.

A menekültügyi hatóság a kérelmek benyújtására nyitva álló, a határátlépést követő 72 órás jogvesztő határidőt elmulasztó külföldiek ügyeit érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A külföldi kérelmére az érdemi vizsgálat nélkül elutasított menedékkérelmeket – az Európán kívüli események menekültjeinek ügyeihez hasonlóan – a Főbiztosság budapesti munkatársai végezték. A főbiztosság által befogadott kérelmeket előterjesztő külföldiek, valamint az úgynevezett mandátumos menekültek az idegenrendészeti hatóság által kiállított tartózkodási okmányok birtokában éltek az országban. Elhelyezésükről és ellátásukról a főbiztosság gondoskodott.⁹⁶

A magyar hatóság által elismert menekültet a jogszabályok alkalmazása szempontjából magyar állampolgárnak kellett tekinteni azzal az eltéréssel, hogy nem illette meg választójog, nem tölthetett be magyar állampolgársághoz kötött munkakört, és nem volt hadköteles.⁹⁷ A menekültet kérelmére a lakóhelye szerint illetékes rendőr-főkapitányság ellátta a genfi egyezményben meghatározott kétnyelvű úti okmánnyal, és a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmek elbírálásánál a menekültként való elismerés tényét rendkívüli körülményként kellett értékelni.⁹⁸ A menekült díjmentes magyar nyelvoktatásra is jogosult volt.⁹⁹

⁹¹ A menekültként való elismeréséről szóló 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet.

⁹² Nagy Károly r. ezredesnek, a BM ORFK III-2. Osztály vezetőjének 1989. augusztus 4-én kelt Horváth István belügyminiszternek írt jelentése. Közli Jobst 2010, 8.

⁹³ 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet a menekültként való elismerésről 3. §. (1) bekezdés.

⁹⁴ Tóth 1994, 77.

⁹⁵ 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet a menekültként való elismerésről 5. §, 18. § (2) bekezdés.

⁹⁶ Ambrus 1997, 27–38.

⁹⁷ 1989. évi XIX. törvény a menekültként elismert személyek jogállásáról 1. § a)–c) pont.

⁹⁸ 1989. évi XIX. törvény a menekültként elismert személyek jogállásáról 1. § d)–e) pont.

⁹⁹ 1989. évi XIX. törvény a menekültként elismert személyek jogállásáról 1. § f) pont.

A menekültként elismert személyek jogállásáról szóló 1989. évi 15. és az 1989. évi 19. törvényerejű rendeletek, valamint a 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet megteremtették a magyar menekültjog alapjait.¹⁰⁰ A már létező és működő hatósági és ellátórendszert az 1990. évi parlamenti választásokat követően felálló kormány által kiadott, a belügy-miniszter feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet intézményesen is a belügyi igazgatás körébe utalta. A kormányzati feladatmegosztás keretében a belügyminiszter a „nem rendőri szakigazgatási, rendészeti tevékenység” körében:

- irányította a menedéket kérő külföldiek menekültként elismerésével kapcsolatos igazgatási tevékenységet;
- ellátta a menekülteket befogadóállomások működtetésével összefüggő központi feladatokat;
- összehangolta a menekültek társadalmi beilleszkedését segítő állami és társadalmi tevékenységet.¹⁰¹

6.5. A délszláv konfliktus magyarországi hatásai

Miközben 1991 első felében is érkeztek romániai menekültek Magyarországra, kezdetét vette a délszláv konfliktus fegyveres harcai elől menekülők tízezreinek befogadása. A délszláv konfliktus menekültjei – az előző hullámban érkező román menekültektől eltérően – nem a szülőföldjük végleges elhagyásának szándékával, az áttelepülés reményében, hanem a közeli hazatérésben bízva, a néhai Jugoszlávia és Magyarország között a kishatárforgalom szabályozására kötött, a vízumkötelezettség megszüntetéséről szóló 1965. évi egyezmény nyújtotta lehetőségeket kihasználva érkeztek és tartózkodtak az országban.¹⁰²

1991 tavaszán Kelet-Szlavónia, illetve a Baranya-háromszög területéről többségükben magyar nemzetiségű személyek menekültek Magyarországra. Az érkezők még úgy hitték, hogy magyarországi tartózkodásuk néhány hétig, legfeljebb pár hónapig tarthat. Többen a földjükön dolgoztak, amikor találat érte a házukat, így a szerszámaikat eldobva, egy szál ruhában lépték át a határt. Mások az éves szabadságukat kivéve azzal a szándékkal jöttek, hogy a harcok elmúltával majd hazatérnek. Sokan közülük még évek elteltével is Magyarországon éltek.¹⁰³

1991. június 1. és szeptember 30. között már mintegy 35 ezer menekülő, közel kétharmaduk (67,7%) horvát állampolgár érkezett az országba. 1991. december 31-éig összesen 54 693 személy kért menedékjogot Magyarországon, akiknek a 87%-a horvát és már csak alig 10%-a volt román állampolgár. A harcoló felek polgári célpontokat is lőttek, így az ebben az időszakban érkezők egyharmada 18 éven aluli gyermek, egyharmada nő, egyharmada pedig 60 évnél idősebb volt. Az általános mozgósítás miatt munkaképes, illetve katonako-

¹⁰⁰ NAGY 2012, 127–132.

¹⁰¹ A belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 7. § a)–c) pont, illetve a *Nemzeti Megújulás Programja* (1990). 1.4. fejezet a) pont. 155.

¹⁰² 1966. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség megszüntetéséről, Belgrádban 1965. november hónap 23. napján aláírt egyezmény 1. és 4. cikk.

¹⁰³ HORVÁTH Lajos (1996.): Egy kiállítás képei. In *Menekültek Magyarországon II.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal. 15.

rú férfi alig volt a menekülők között. A magyar államhatár közeléből menekülő emberek általában saját gépjárművel, a mozdítható vagyontárgyaikat (késpénz, ékszerek, tv, rádió stb.) magukkal hozva érkeztek. Többségükben magánszállásra költöztek, és csak később, a magyarországi tartózkodásuk elhúzódása miatt, illetve az anyagi tartalékaik felélését követően kérték, hogy valamelyik átmeneti szállásra vagy befogadóállomásra költözhesse nek.

1992 tavaszán normalizálódott a helyzet, így akik tudtak, hazatértek. A hazatérők egy része nem a megrongálódott vagy elpusztult otthonában, hanem Horvátország olyan területén talált magának szállást, ahol nem voltak fegyveres harcok, vagy valamelyik horvátországi menekülttáborban.¹⁰⁴ Néhány, többségében magyar nemzetiségű család az Eszékre, illetve a környező településekre (Vukovár, Vinkoci, Szentlászló, Kórogy) történő hazatérés helyett 1992-ben a magyarországi letelepedés mellett döntött.¹⁰⁵

1992 nyarán kezdetét vette a bosnyák menekültek érkezése. A menekülők többsége nem fegyveres harcok, hanem az erőszakos kitelepítések áldozata volt, így közöttük már nemcsak nők, gyermekek vagy idősek, hanem aktív korú férfiak is voltak. Az álmukban meglepett, otthonukból kiűzött családokat fegyveres katonák buszokra, teherautókra, kamionokra rakták, és a szülőföldjük elhagyására kényszerítették őket. Ausztria 1992. július 1-jén éjfél-től vízumkényszert vezetett be a Boszniából érkezőkre. Az említett napon két, Magyarországon veszteglő, menekülőkkel teli vasúti szerelvény már nem tudta átlépni az osztrák határt, így a magyar hatóságok mindkettőt a Nagyatádi Átmeneti Szálláshelyre irányították. 1992. július hónapban két hét alatt közel kétezerrel nőtt a Magyarországon tartózkodó boszniai menekültek száma. Ősszel menekülők újabb csoportjai érkeztek az országba.¹⁰⁶

1992 végére már valamennyi érintett számára nyilvánvalóvá vált, hogy a menekülők hazatéréséhez hetek, hónapok helyett hosszú évekre lesz szükség. Az 1992-ben menedékjogot kérő 16 204 külföldi 92,7%-a az egykori Jugoszlávia területéről érkezett, és ekkor már mindössze 5,2%-uk volt román állampolgár, 1,5% volt a Független Államok Közössége (a továbbiakban: FÁK) országaiból és 0,6% a más államokból érkezők aránya.¹⁰⁷

1992-ben az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala azzal a kéréssel fordult az érintett kormányokhoz, hogy valamennyi menekült – beleértve azokat is, akik nem kértek, és azokat is, akik kértek, de nem kaptak menekültstátuszt – fogadják be, és lássák el őket. Magyarországon ekkor született az *ideiglenes menedék*, illetve a *regisztrált menedékes* fogalma a biztonságos hazatérésig vagy továbbutazásig Magyarországon tartózkodó külföldiek számára.¹⁰⁸

A magyar hatóságok a Jugoszlávia területéről érkezőket meghallgatták, regisztrálták, de befogadásuk csoportosan, a menekültügyi hatóság munkatársai által végzett, formalitásoktól mentes meghallgatás alapján történt. Az ideiglenes menedéket élvezők a számukra rendszeresített, úgynevezett „menedékes igazolvány” felmutatásával igazolták, hogy a hatóságok tudtával és jóváhagyásával élnek az országban, és a kormányzat által biztosított ellátások megilletik őket. Mivel a menedékesek jogállását semmiféle jogszabály sem rendezte, a Belügyminisztérium döntésétől függött, hogy mennyi ideig tartózkodhatnak Magyarországon.

¹⁰⁴ HORVÁTH 1997.

¹⁰⁵ HORVÁTH 1997.

¹⁰⁶ HORVÁTH 1996, 65.

¹⁰⁷ A BM Menekültügyi Hivatala által közzétett adatok.

¹⁰⁸ JUNGERT Béla (1996): Menekültek fotókon: papíron és élőben. In *Menekültek Magyarországon II.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal. 7.

A menedékesekre vonatkozó első jogszabályi rendelkezést a Menekülteket Támogató Alapról szóló 1993. évi XXVI. törvény azon rendelkezése jelentette, amelynek értelmében az alap felhasználása szempontjából menekültnek kell tekinteni azt a külföldit, „aki a Magyar Köztársaság területén ideiglenes menedéket élvez”.¹⁰⁹

1993-ban a Vöröskereszt közreműködésével megkezdődött azon családok egyesítése, amelyek egyes tagjai megérkeztek Nyugat-Európába, míg a többiek a háborús területeken, esetleg Magyarországon rekedtek. Az 1994 közepéig tartó családegyesítési program keretében több százan jutottak el valamelyik nyugati országba.

Ebben az évben kezdődött Kanada letelepítési programja is, amelynek keretében 1993 és 1995 között 600–800 a hazáját elhagyni kényszerült egykori jugoszláv állampolgár talált új hazát a tengeren túli országban.¹¹⁰

1994-ben a menekültügyi hatóság 3375 menedékkérőt vett nyilvántartásba, akiknek a 70,7%-a az egykori Jugoszlávia állampolgára volt.¹¹¹ Erre az időszakra a háborús menekültek száma, akiknek körében a muzulmánok aránya elérte a 85%-ot, többé-kevésbé állandósult. 1995 nyaráig, a közép-boszniai vegyes etnikai összetételű települések bosnyák, illetve horvát nemzetiségű lakóinak meneküléséig, nagyobb menekülthullám nem érkezett az országba.¹¹²

A Belügyminisztérium politikai államtitkárának egy 1997-ben megjelent írása szerint a Daytoni békeszerződés 1995. évi aláírásáig a délszláv konfliktus miatt „menekültek mintegy 55%-a részesült menedékesként védelemben. Menekült státuszért 4% folyamodott, míg a fennmaradó 41% sem menekült, sem menedékes jogállást nem kezdeményezett”.¹¹³

Az 1992-ben Magyarországon tartózkodó mintegy 80 ezer „menekült közül egy-szerre mintegy 10 ezer személy vett igénybe állami elhelyezést. A többieket a társadalom fogadta be”.¹¹⁴ A Belügyminisztérium politikai államtitkárának 1997-ben megjelent írása szerint a „menedékesek elhelyezését tekintve megállapíthatjuk, hogy több éven keresztül mintegy egyharmaduk nyert befogadóállomáson, ideiglenes szálláshelyen elhelyezést, míg kétharmaduk magánlakásnál kapott szállást. Táborokban főként a volt Jugoszlávia területéről érkezők, és közülük is elsősorban a bosnyák nemzetiségűek nyertek elhelyezést.”¹¹⁵

A magánszálláson élők, a lakhatásuk és az élelmezésük költségeinek fedezésére készpénzellátást kaptak. Valamennyi Magyarországra érkező iskoláskorú gyermek tanköteles volt, amire a menekültügyi hatóság munkatársai felhívták a szülők figyelmét. A Menekültügyi Hivatal a menedékesek egészségügyi ellátásának, valamint a gyermekeik iskoláztatásának költségeit az önkormányzatok, illetve az egészségügyi intézmények által negyedévente bemutatott bizonylatok alapján előbb a Letelepédési, majd 1993. április 9-étől a Menekülteket Támogató Alapból fedezte. 1992-ben összesen 401 magyarországi település működött közre a magánszállásokon élő menedékesek ellátásában. A legnagyobb munkateher

¹⁰⁹ A Menekülteket Támogató Alapról szóló 1993. évi XXVI. törvény 3. § (2) bekezdés c) pont.

¹¹⁰ HORVÁTH 1997.

¹¹¹ TÓTH Pál Péter (2010): *Jugoszláviából Magyarországra*. Elérhető: www.sulinet.hu/oroksegtar/data/kulhoni_magyarsag/2010/srb/feszekahgyo_vajdasagiak/pages/010_jugoszlaviabol_magyarszagra.htm (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

¹¹² HORVÁTH 1997.

¹¹³ VILÁGOSI Gábor (1997): A régióból elsőként. In *Menekültek Magyarországon III*. Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

¹¹⁴ JUNGERT 1996, 9.

¹¹⁵ VILÁGOSI 1997.

a dél-dunántúli és a dél-alföldi régió önkormányzataira és a köztársasági megbízotti hivatalokra hárult, amelyek az „ellátás rendjének megszervezése óta – az év végéig – összesen 143 205 esetben részesítették a menedéket kérőket a hetenkénti élelmezési és tisztasági felszerelés-ellátmányban”.¹¹⁶

A menedékesek csak engedéllyel vállalhattak munkát, ami a munkanélküliek magas száma miatt szinte lehetetlen volt. Gyakran előfordult, hogy a magánszálláson élő menedékesek a magyarországi tartózkodásuk elhúzódása miatt, illetve az anyagi tartalékaik felélését követően valamelyik teljes ellátást nyújtó átmeneti szállásra vagy befogadóállomásra költöztek.

1991 nyarán a békéscsabai befogadóállomáson 250, Bicskén 430, Hajdúszoboszlón 180 személyt lehetett elszállásolni. Szükség esetén a bicskei befogadóállomás befogadóképességét a fűthető raktárak és közösségi helyiségek berendezésével 1200 főre lehetett növelni, amihez a felszerelés, az élelmiszer-tartalék, vizesblokkok és a gépjárműpark is rendelkezésre állt. Az ilyen mértékű zsúfoltság néhány napnál tovább nem volt fenntartható.

A befogadóállomás a genfi egyezmény szerinti menedékkérelmet benyújtó, illetve menekültként elismert külföldiek elhelyezésére és magyarországi beilleszkedésének elősegítésére szolgált,¹¹⁷ ahol 1991 elején átlagosan 240 napot, 1992-ben 450, a következő évben 800, míg 1994-ben már átlagosan ezer napot töltöttek a külföldiek.¹¹⁸

A Belügyminisztériumban már az 1991. február 23-i rendkívüli miniszteri értekezleten döntés született arról, hogy két, a szovjet hadsereg által hátrahagyott ingatlant alkalmassá kell tenni a menekülthullám fogadására és átmeneti kezelésére.¹¹⁹

A Belügyminisztérium 1991 nyaratól kezdődően – az érintett önkormányzatok közreműködésével – a délszláv konfliktus nagy tömegben, rövid időtartamú tartózkodás szándékával érkező menekültjeinek elhelyezésére átmeneti szálláshelyeket hozott létre. A menedékesek gyors hazatérésének reményében felállított átmeneti szálláshelyek rendeltetése az volt, hogy szállást, élelmezést és háziorvosi ellátást nyújtsanak számukra.

1991-ben 23 magyarországi településen – többek között Mohácson, Máriagyűdön, Nagyharsányban, Pécsen, Siklóson, Szigetváron, Vésen, Csongrádon és Nagyatádon – összesen 31 átmeneti szálláshely működött.¹²⁰ Az érintett határszakaszok közelében fekvő településeken felállított táborok a menekülés során könnyen elérhetők voltak, és a menedékesek visszatelepülését is egyszerűbbé tették. Az átmeneti szálláshelyek létesítését és fenntartását, a magánszállásokon élők ellátásának költségeihez hasonlóan, először a Letelepelési, majd az 1993. április 9-én helyébe lépő Menekülteket Támogató Alap fedezte.¹²¹

Az átmeneti szálláshelyek lakói valamennyi szolgáltatást (szállás, étkezés, oktatás, egészségügy, ruházat stb.) díjmentesen vehették igénybe, viszont készpénzt nem kaptak. A menedékes a befogadóállomáson, illetve ideiglenes szálláshelyen kívül munkát sem vállalhatott. Az átmeneti szálláshelyek működése jelentős mértékben a menedékesek munkaerejére épült, akik díjazás fejében a magyar személyzet mellett például tolmácsként, segédápolóként, illetve a táboron belül működő oktatásban segédkeztek. Miután az átmeneti

¹¹⁶ Beszámoló a Belügyminisztérium 1992. évi igazgatási tevékenységéről. 6.

¹¹⁷ 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadó állomásokról 1. (1) bekezdés a) pont.

¹¹⁸ EINWACHTER 1996, 41.

¹¹⁹ 1991. február 23-i rendkívüli miniszteri értekezletről készült emlékeztető 1. napirendi pont e) pont.

¹²⁰ Beszámoló a Belügyminisztérium 1992. évi igazgatási tevékenységéről. 5.

¹²¹ 1993. évi XXVI. törvény a Menekülteket Támogató Alapról 6. § (1) bekezdés.

szálláshelyek működését jogszabály továbbra sem rendezte, idővel az intézmények – analógia alapján – a befogadóállomásokra vonatkozó jogszabályokat követve működtek.

Az átmeneti szálláshelyekre érkezőkön is elvégezték azokat a szűrővizsgálatokat (AIDS, lepra, tbc, hastifusz, paratifusz, baktériumok), amelyeket a jogszabály a menedékkérőkre előírt. Ennek oka, hogy a Boszniából érkezők között nagy arányban előforduló tbc-s megbetegedés miatt 171 személyt gyógyintézeti kezelésre kellett beutalni. Egy Kelet-Boszniából érkezett különvonat sok kiszáradt gyereket, idős, járóképtelen személyt és elhanyagolt, bőrbeteg embert hozott. Az újonnan érkezők az egészségügyi szűrővizsgálatok, illetve a negatív vizsgálati eredmények megérkezéséig nem hagyhatták el a táborokat.¹²²

Az egészségügyi ellátást követően az oktatás megszervezése következett. Mivel kezdetben horvát nemzetiségű gyerekek érkeztek, a közel háromezer személy befogadására alkalmas Nagyatádi Átmeneti Szálláshelyen 1991 októberében horvát tanítási nyelvű általános iskola indult, amelyhez Horvátország tantervet, tankönyveket és iskolai bizonyítványokat biztosított. Az említett tanévben az eszéki autóműszaki szakközépiskola 3. és 4. osztálya is Nagyatádon tanult. A diákokat a velük érkezett tanárok oktatták. 1991 őszén horvát nyelvű, majd a nagyszámú boszniai gyermek érkezését követően, 1992-ben bosnyák óvodai csoport is indult. 1992-ben hivatalos bosnyák tanterv hiányában a horvát tanterv szerint, de anyanyelven folyt az iskoláskorú bosnyák gyermekek oktatása.

Az 1993-ban induló tanévre megérkezett a hivatalos boszniai tanrend, így a horvát és a bosnyák iskolásokat eltérő módon, mindenkit a saját nemzeti tanrendje szerint oktattak. Tanév végén mindenki a saját nemzeti iskolai bizonyítványát kapta, amelyeket hazatéréskor nem kellett honosítani.¹²³

1992-től megkezdődött az egyházak, a Vöröskereszt, valamint a külföldi szervezetek segélyszállítmányainak, illetve adományainak érkezése. 1992 és 1996 között csak Nagyatádra mintegy 700 kamionnyi adomány, ruhaféleség, élelmiszer, egészségügyi felszerelés, játékok, iskolai eszközök, tisztálkodószerek stb. érkezett. Az adományok döntő többsége a helyben kiépített raktárbázisra került, ahol válogatták, osztályozták és felhasználásig tárolták azokat. Az adományoknak a többi átmeneti szálláshely, valamint a menekültek közötti szétosztása a Nagyatádi Átmeneti Szálláshely gondnokságának közreműködésével történt.¹²⁴

A kormány az 1991–1992. évi menekültáradat kezelése során szerzett tapasztalatokat hasznosítva 1993-ban, a belügyminiszter feladat- és hatáskörében működő, önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező, központi államigazgatási szervként hozta létre a *Menekültügyi és Migrációs Hivatalt*. A belügyminiszter a Budapesten működő szervezetet címzetes államtitkár útján irányította.¹²⁵ A hivatal az átmeneti szélcsendet kihasználva 1993 tavaszán a menedékes igazolványok lecserélésével vette számba az országban tartózkodó délszláv menekülteket. A Belügyminisztérium menekültügyekért felelős címzetes államtitkárának nyilatkozata szerint ekkor már csak 8500 menedékes élt az országban.¹²⁶

¹²² EINWACHTER 1996, 27–35.

¹²³ HORVÁTH 1996, 65.

¹²⁴ EINWACHTER 1996, 53.

¹²⁵ Lásd: a Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról szóló 43/1993. (III. 3.) Korm. rendelet 2. § (1) és (3) bekezdését.

¹²⁶ KÖSZEG Ferenc (1993): Be vagyunk biztosítva! Interjú Morvay István címzetes államtitkárral, a Menekültügyi és Migrációs Hivatal elnökével. *Beszélő*, 5. évf. 32. sz. 7.

Miközben a menekültek elhelyezése és ellátása költségeinek döntő hányadát a költségvetés fedezte, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala „mintegy 9 millió dollárral segítette a menekültellátás feladatainak végrehajtását”.¹²⁷ A délszláv menekültek tömeges érkezése, valamint bejelentés nélküli távozásuk okozta nehézségek kezelésére a kormány megállapodást kötött az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával a menekültügyi adatkezelés terén történő együttműködésről.¹²⁸

Összefoglalva: a vizsgált időszakban Magyarországra érkező menekülthullámok eltérő feladatok elé állították a belügyi igazgatást. A menekülők 1987 és 1991 közötti hullámát a Ceausescu-rezsim üldözése elől menekülő, döntő többségében magyar nemzetiségű román állampolgárok, valamint az 1989 nyarán – az Ausztrián át az NSZK-ba történő továbbutazásig – néhány hétig Magyarországon tranzitáló keletnémet állampolgárok jelentették. A magyar nemzetiségű román állampolgárok menekülése az „anyanemzethez forduló ügyét jelentette, akiket szuverén állami elhatározás, nemzeti felelősségvállalás alapján fogadtunk be, részesítettünk támogatásban”.¹²⁹

A genfi egyezményhez történő magyar csatlakozást a magyar nemzetiségű román állampolgárok befogadásának, illetve tartózkodási jogcímének megteremtése motiválta. Az ország politikai, valamint gazdasági teherbíró képességével kapcsolatos aggályok hatására Magyarország azzal a fenntartással csatlakozott a genfi egyezményhez, hogy annak rendelkezéseit kizárólag az Európában történt eseményekre fogja alkalmazni. Az úgynevezett „földrajzi korlátozás” visszavonásáig¹³⁰ az Európán kívüli események menekültjeinek ügyeiben a Menekültügyi Főbiztos Hivatalának Budapesti Irodája járt el.¹³¹

Az állami és pártvezetés 1989 nyarán a hazatérést megtagadó és az NSZK-ba vágyó keletnémet állampolgárokat nem volt hajlandó menekültként kezelni. Az állami menekültellátás hiányában róluk magánszemélyek, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkatársai, valamint az egyházak gondoskodtak. A hazánkban tranzitáló NDK-s állampolgárok a magyar–osztrák államhatár 1989. szeptember 11-i megnyitását követően néhány héten belül elhagyták az országot.

Az 1987. és 1990. március között Magyarországra érkező román állampolgárok 73,9%-a magyar, 21,4%-a román, 3,4%-a német nemzetiségű volt.¹³² Miután ők a szülőföldjük végleges elhagyásának szándékával, letelepedési szándékkal érkeztek Magyarországra, a belügyi igazgatás feladata az volt, hogy tartózkodási jogcímüket megállapító hatósági eljárások jog-

¹²⁷ Beszámoló a Belügyminisztérium 1992. évi igazgatási tevékenységéről. 6.

¹²⁸ 1994/10. Nemzetközi szerződés a belügyminisztertől: Egyetértési memorandum a Magyar Köztársaság Kormánya és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala között a menekültügyi adatkezelés terén folytatandó együttműködésről. *Magyar Közlöny*, 1994. évi 58. sz.

¹²⁹ MÁRKUS István (1990): A magyarországi menekültügy aktuális kérdései. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 6. sz. 27–33.

¹³⁰ Földrajzi korlátozás feloldása a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott, az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel kihirdetett egyezményhez fűzött nyilatkozat visszavonásáról szóló 113/1997. (XIII. 17.) OGY határozat alapján történt.

¹³¹ A földrajzi korlátozás feloldását követően, a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 59. § (2) bekezdése alapján a menekültügyi hatóság menekültként ismerte el azt a „magyarországi szálláshellyel rendelkező külföldit, akire nézve a Genfi Egyezmény alkalmazhatóságát az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Budapesti Irodája e törvény hatálybalépéséig megállapította; feltéve, hogy az érintett menekültkénti elismerését e törvény hatálybalépését követő 90 napon belül kéri”.

¹³² LAKATOS Miklós – MÉSZÁROS Árpád (1991): A Magyarországra menekülők főbb adatai. *Statistikai Szemle*, 69. évf. 2. sz. 103. 1. tábla.

szabályi és intézményi feltételeinek megteremtését követően lakhatásukról és beilleszkedésükről gondoskodjon. Ebben az időszakban létrejött a hazai menekültjog és a menekültügyi hatósági és ellátórendszer alapintézményeinek háttere.

A második hullámot a délszláv konfliktus menekültjei jelentették, akik a közeli hazatérés reményében érkeztek az országba. 1991. december 31-éig összesen 54 693 személy kért menedékjogot Magyarországon, akiknek a 87%-a horvát és 10%-a volt román állampolgár. Az 1992-ben menedékjogot kérő 16 204 külföldi 92,7%-a az egykori Jugoszlávia területéről érkezett, és ekkor már mindössze 5,2% volt a román állampolgárok, 1,5% a FÁK országaiból és 0,6% a más államokból érkezők aránya. Az egykori Jugoszlávia területéről érkezők befogadása csoportosan, a menekültügyi hatóság munkatársai által végzett, formalitásoktól mentes meghallgatás alapján, az érkezők regisztrációját követően történt.

A délszláv konfliktus menekültjeinek befogadása és ellátása nem a genfi egyezmény szerint, hanem az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala 1992-ben az érintett kormányokhoz intézett kérésére, humanitárius alapon történt. A hazai hatóságok ekkoriban kezdték a biztonságos hazatérésig vagy továbbutazásig Magyarországon tartózkodó külföldieket ideiglenes menedéket élvezőnek vagy menedékesnek nevezni. A daytoni békeszerződés 1995. évi aláírásáig a délszláv konfliktus magyarországi menekültjeinek mintegy 55%-a részesült menedékesként védelemben. Menekültstátuszért az érkezők 4%-a folyamodott, míg a fennmaradó 41% semmilyen jogállást sem kérelmezett. Miután valamennyi érintett úgy vélte, hogy tartózkodásuk néhány hétig, esetleg hónapig tarthat, a belügyi igazgatás a délszláv menekülők magyarországi ellátása mellett a visszatérésük és az otthoni vissza-illeszkedésük elősegítésére törekedett. Ahogy a menekülők között egyre kevesebb magyar nemzetiségű volt, és a gyors hazatérés reménye is szertefoszlott, a belügyi igazgatás számára a több ezer nem magyar anyanyelvű menekülő elszállásolásán és ételmezésén túlmenően komoly kihívást jelentett az egészségügyi ellátás és az oktatás megszervezése.

A menekülthullámok közös jellemzője, hogy mindkét időszakban erős társadalmi szolidaritás és szerepvállalás mellett előbb a befogadást és az ellátást biztosító intézmények jöttek létre, majd némi késéssel a menekülők magyarországi tartózkodásának jogcímét jelentő jogszabályi előírások is megszülettek.