

A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése a rendszerváltoztatás időszakában Magyarországon¹

KLENNER Zoltán²

Jelen dolgozat rövid történeti áttekintést nyújt a modern hazai menekültügyi rendszer megteremtésének „hőskorára”, amely a rendszerváltozás előtti időszaktól az 1990-es évek közepéig tartott. Ebben az időben csatlakozott hazánk az 1951. évi genfi egyezményhez, illetve teremtette meg azt a jogszabályi rendet és intézményi struktúrát, amelynek segítségével két jelentős menekültválságot is sikeresen kezelte. Magyarország a romániai menekültek befogadásával, illetve a délszláv háború menekültjeinek ideiglenes védelmével és ellátásával nemzetközi szinten is elismerést vívott ki.

Kulcsszavak: menedéjog, menekültügyi igazgatás, genfi egyezmény

Menedék a fejlett országokban

A menekültek problémája a XX. század elejéig jellemzően lokális kérdésként jelenik meg, az üldözötteknek nyújtott segítség eseti jellegű volt. A nemzetközi védelmi erőfeszítések sikerének előfeltétele az országok közötti szervezett együttműködés fejlődése, amely csak lassan, a század első felében jutott el odáig, hogy a menekültkérdést nemzetközi szinten megoldandó problémának tekintse. A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményen alapuló nemzetközi menekültvédelmi rendszer fokozatosan, megszakításokkal épült ki a fejlett országokban, majd több évtized múlva terjedt ki a világ többi részére is.

Az európai kultúrában a vándorló, külföldön boldogulást kereső ember képe egészen az 1970-es évek közepéig alapvetően pozitív volt. Ekkor azonban meghatározó fordulat következett be, amely a '80-as évek közepétől tovább erősödött. A bevándorolni szándékozó vagy menedéket kereső külföldiek egyre inkább a jóléti állam potenciális veszélyforrásaként, biztonsági kockázatként jelentek meg. A '70-es évek gazdasági

¹ „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, A migráció dinamikája és társadalmi hatásai Ludovika Kutatócsoport működése során, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

² KLENNER Zoltán tanársegéd, NKE Rendészettudományi Kar, Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék
Zoltán KLENNER assistant lecturer, NUPS Faculty of Law Enforcement, Department of Immigration and Nationality
orcid.org/0000-0001-9968-5174, klenner.zoltan@uni-nke.hu

válságáig a fejlett ipari országok többnyire szívesen fogadták akár a képzetlen munkavállalók tömegét is, a gyorsan növekvő termelő szektor munkahelykínálata felszívta a külföldiek százazeit. A legális beáramlás csatornáit nyitva álltak a jobb élet reményében útra kelő migránsok számára. A menekültügyi és a gazdasági célú migráció viszonylag jól elkülöníthető volt. Nem volt szükség arra, hogy tömegek forduljanak illegális módszerekhez vagy a menekültügyi szabályokkal való visszaéléshez. A fogadó országok a migránsok ott-tartózkodását részben átmenetinek, a munkaerőpiac mindenkori igényeihez igazodónak tartották, másrészt a főáramú politika egyértelműnek tekintette, hogy beilleszkedésük egy idő után mintegy magától megtörténik. Az egymást követő gazdasági válságok azonban véget vetettek az extenzív gazdasági növekedésnek, nem volt többé szükség a képzetlen és olcsó munkaerő tömegére, az ideiglenesnek szánt munkavállalási célú tartózkodás pedig sok esetben véglegessé vált. A munkavállalás céljából érkezett migráns közösségek létszáma a családgyesítések következtében még növekedett is, a beilleszkedés azonban a reméltnél sokkal nehezebben haladt. A '70-es évek elejétől a legális módon történő bejutás és munkavállalás a fejlett európai országokban megnehezült,³ a migrációs nyomás ugyanakkor nem csökkent. A belépés érdekében egyre inkább illegális csatornák felé fordultak a migránsok, az emberkereskedelem és -csempészet mindinkább nemkívánatos kísérőjelenséggé vált.⁴ Hasonlóan a menedékjoggal való visszaélés is, amely sok szegény ország polgára számára lényegében alternatívát jelentett migrációs céljai elérésében. Bár az európai célországok részesei voltak a genfi egyezménynek, az a ténylegesen védelemre szorulókat érkezésének módjairól nem rendelkezik. A menekülők jelentős részének vízumkötelezettség miatt eleve nincs esélye legálisan belépni a fejlett európai országokba.

Míg a kommunizmus évtizedei alatt a keleti blokk országainak menekültjeit ideológiai alapon politikai üldözötteknek tekintették és viszonylag zökkenőmentesen integrálták a fejlett világ államai, a távoli földrészekről, idegen kultúrkörből nagyobb számban Európába tartó menekülőket igyekeztek minél inkább megszüntetni. Az 1990-es évek elején, a rendszerváltozást követően sok kelet-európai polgár igyekezett kihasználni az utazás szabadságát, egy részük a menekültügyi rendszer kiskapuit kihasználva próbált Nyugat-Európában maradni, és a magas színvonalú jóléti ellátásokból részesülni. Miután az európai országok jóléte és biztonsága sokak számára vonzó az egész világon, folyamatos útkeresés zajlik a menekültvédelem elveinek való megfelelés, a bevándorlás szabályozása körüli egyensúly, illetve a biztonság igényének való megfelelés miatt. A jogos biztonsági igények kiszolgálása, illetve a határvédelem biztosítása sokszor a valóban üldözöttek elöl menekülőket is kizárja.

A menedéket kérőkre vonatkozó statisztikai adatokat nézve megállapítható, hogy számuk a nyugat-európai országokban a '70-es évek elején jellemző körülbelül 50 ezer fő/évről a '90-es évek elejére közel 700 ezer fő/évre nőtt, majd a 2000-es évek elejé-

³ A Német Szövetségi Köztársaság és Törökország kormánya között 1961 októberében kötött, a vendégmunkások toborzására vonatkozó egyezményt Németország 1973-ban mondta fel.

⁴ A világ menekültjeinek helyzete (2001) 155.

re mintegy 300 ezer fő/évre csökkent.⁵ A benyújtott kérelmek száma a mélypontot 2006-ban érte el, amikor is az kevéssel 200 ezer alá esett.⁶ A 2006-tól 2013-ig tartó időszakban egy folyamatos lassú emelkedés volt tapasztalható, ami az azt követő két évben robbanásszerűen nőtt meg egészen 2015 végéig, amely évben mintegy 1,3 millió harmadik országbeli állampolgár kért védelmet az Európai Unió országaiban.

A modern menekültügyi rendszer kiépülése Magyarországon

Hazánk története nagy részében önkéntes és kényszeremigránsokat kibocsátó ország volt, amely csak az 1980-as évek végén, elsősorban külső körülmények hatására változott meg. Ezt megelőzően csak az első világháborút követő időszak volt az, amikor szükségszerűen kiépült és ideiglenesen működött egy kifejezetten a menekülők befogadására alkalmas intézményrendszer. A trianoni békeszerződést követően az új határokon kívül rekedt, „hazamenekülő” magyarok tizezrei érkeztek az amúgy is kivérzett, a gazdasági csőd szélén egyensúlyozó országba. A menekültek ellátásának koordinálására létrehozták az Országos Menekültügyi Hivatalt, amelynek feladata volt többek között, hogy regisztrálja és ellássa az újonnan létrejött szomszédos államokból érkező magyar nemzetiségű személyeket.

A szocializmus időszakában az országok közötti vándorlást alapvetően akadályozták, aminek a gyakorlati jelentőségén kívül ideológiai alapja is volt. A kommunista eszmerendszer általában nem fogadta el az üldöztetés fogalmát, mindössze néhány esetben került sor menekültek befogadására. Ilyen csoportok voltak a második világháborút követően a kommunista görög menekültek, illetve az 1973-as Allende elnök elleni katonai puccsot követő években, Magyarországra valamivel több, mint négyszáz chilei menekült is érkezett. Ezenfelül a szocializmus évtizedeiben palesztin menekültek is jöttek, akik a pártvezetés által meghatározott kvóta szerint kerültek beléptetésre az országba. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya tartalmazott ugyan a menekültek befogadására vonatkozó kitétel,⁷ azonban ennek alacsonyabb szinten történő gyakorlati szabályozása nem létezett.

A rendszerváltás a migrációs jogalkotást is érintette. Megszületett az első modern idegenjogi természetű norma, illetve a menedékjog területén a nemzetközi sztenderdekhez való igazodás.⁸ A ma is működő menekültügyi igazgatás gyökerei 1987-ig nyúlnak vissza, amikor a Romániában folyamatosan romló életkörülmények, és a fokozódó nemzetiségi elnyomás miatt növekvő mértékű beáramlás volt tapasztalható. Az élet színvonalbeli különbség a megelőző évtizedek során egyre nőtt a két ország között,

⁵ Hatton–Williamson (2004)

⁶ A nem európai kérelmezők által benyújtott kérelmek száma az EU-25 tagállamban (2006. év). Forrás: Eurostat ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_(thousands)_YB17.png (2017. 05. 27.)

⁷ 1949. évi XX. törvény (a Magyar Népköztársaság Alkotmánya) 58. § (2) bekezdése szerint „Azok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedékjogot élveznek.”

⁸ Szuha (2014) 118.

a magyar kisebbség erőltetett asszimilációjára újabb és újabb módszereket vetettek be. A Romániából érkező menekülthullám közvetlen kiváltó okának az úgynevezett falurombolási politikát szokták tekinteni.⁹ Az 1980-as évek közepén kidolgozott, majd röviddel azután megvalósítani kezdett településrendezési terv a mintegy 13 ezer romániai település számát a felére akarta csökkenteni, a kisebb falvak elsorvasztásával, elbontásával. Ez a terv – amely szerencsére nem tudott megvalósulni – a székelyföldi kistelepüléseket erőteljesen érintette, így az erőszakos asszimilációnak is eszközévé vált. Mindezek hatására egyre inkább elterjedt az a jelenség, hogy Magyarországra legálisan beutazó, elsősorban magyar nemzetiségű román állampolgárok 90 nap után nem tértek vissza Romániába, illetve a zöldhatáron is fokozódó mértékű beáramlás volt jellemző. A magyar hatóságok kezdetben igyekeztek visszaküldeni ezeket a személyeket a szomszédos országba, ami a fokozódó beáramlás, illetve a visszaadott személyekkel szembeni román lépések (fizikai bántalmazás, kényszerlakhely kijelölése stb.) miatt egyre nehezebben volt vállalható, illetve a hazai közvélemény ellenállásába ütközött. Az ország vezetése az egyébként is meglévő gazdasági nehézségek mellett olyan új diplomáciai, társadalmi, jogi és szociális problémával került szembe, amelyre nem akadt korábbi precedens. A menekültek egyre növekvő létszáma és az új jelenségre adott társadalmi reakciók következtében egy ponton túl a magyar pártállami vezetés már nem tehetett egyszerűen úgy, mintha a probléma nem is létezne.¹⁰

1987-ben még csak néhány tucat fő érkezett, majd az év végétől hirtelen több száz főre nőtt a beáramlás havi üteme, míg 1988 márciusában már több mint ezer fő érkezett havonta. Ez az első menekülthullám 1988 októberében tetőzött. 1989-ben a tavasz ismét a menekültek számának megnövekedését hozta, de a menekülők száma az előző évinél kisebb volt az egész év során.¹¹ A Romániából Magyarországra érkező menekülők száma 1989 elején a hivatalos adatok szerint 13 ezer fő volt, amely a be nem jelentettekkel együtt mintegy 20 ezer főre becsülhető. Miután a közvélemény nyomását, a túlnyomó részt magyar nemzetiségű menekültekkel szembeni szimpátiát az 1988 novemberétől az első szabadon választott kormány hivatalbelépéséig, 1990 májusáig hatalmon lévő Németh Miklós vezette kormány is érzékelte, megoldást kellett találni a helyzet jogi rendezésére is. A Németh-kormány már programjában is felvállalta a „szocialista jogállam” megteremtését, illetve az MSZMP átalakításáig a reformszárny az európai baloldalhoz hasonló irányultságú pártot alakított ki. Ebben az irányvonalba nem fért bele a menekültek ezreinek erőszakos kitoloncolása, amelyre azonban az akkor még érvényben lévő magyar–román kétoldalú megállapodás kötelezte volna hazánkat. A megoldást végül az 1951. évi genfi egyezményhez való csatlakozásban látták, amely nemzetközi kötelezettségként a magyar–román kétoldalú kishatárforgalmi egyezményt mintegy felülírva jogalapot biztosított a menekültek hosszú távú tartózkodásának megteremtésére, illetve beilleszkedésük anyagi segítésére. A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény a menekültügy legfontosabb nemzetközi dokumen-

⁹ Kaszás (2012) 70.

¹⁰ Kaszás (2013) 8.

¹¹ Sik (1996) 516.

tuma, amely meghatározza, hogy a csatlakozó államokban milyen szempontok alapján minősül az adott külföldi állampolgár menekültnek, valamint felsorolja, hogy milyen jogi védelem, támogatás és szociális jogok illetik meg a menekülteket. A dokumentum egyértelműen kijelenti, hogy a menekültek nem küldhetők vissza olyan országba, ahol üldöztetésnek lehetnek kitéve. Magyarország 1989. március 1-jén a szocialista országok közül elsőként csatlakozott az 1951-es genfi egyezményhez,¹² az Európán kívüli területek menekültjeit kizáró földrajzi korlátozás fenntartásával.¹³

A túlnyomórészt magyar nemzetiségű menekültek segítségét nagyban megkönnyítette a társadalmi szolidaritás és nagyfokú adakozókedv. Ismerősök, barátok, rokonok segítettek az újonnan érkezőket. Sok magánszemély és intézmény ajánlott fel pénzt, természetbeni támogatást, lakhatási lehetőséget, munkalehetőséget ekkor, aminek elsősorban a hazai állami intézményrendszer megteremtése előtti időszakban volt kiemelt jelentősége. A civil és egyházi szféra – főleg a kezdeti időszakban – szintén erőteljesen kivette részét az újonnan érkezőkről való gondoskodásból. A legjelentősebb segítő szervezet a Magyar Vöröskereszt volt, amely „demokratikus tömegszervezetként” a szocializmus időszaka alatt az állami intézményrendszerrel összefonódva működött, és állami finanszírozással lényegében kiegészítette az egészségügyi és szociális ellátást. Mint létező társadalmi szervezet, már az első erdélyi menekültcsoportok érkezését követően bekapcsolódott a segítő tevékenységbe. A menekültekkel foglalkozó Tárcaközi Bizottság ezt a szervezetet kérte fel 1988 márciusában egy társadalmi akció megszervezésére, amely alapvetően adományok gyűjtésére és szétosztására irányult.¹⁴ Nemzetközi illetve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával meglévő kapcsolatainak köszönhetően ez volt az első olyan szervezet, amely külföldi példákat láthatott a menekültellátás megszervezésére, a különféle gyakorlati tevékenységek végrehajtására. Szintén a menekültügy területén a korai időszakban megjelenő civilszervezet volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, amely 1989 februárjában alakult meg. A Máltai Szeretetszolgálat elsősorban a katolikus egyházon keresztül, és a külföldről kapott jelentős mennyiségű adomány szétosztásával kapcsolódott be a karitatív munkába, illetve '89 nyarán a keletnémet menekültek ideiglenes ellátásába. Az NDK állampolgárainak a Német Szövetségi Köztársaságba történő távozása előtt átmeneti elhelyezésének megoldásában vállalt komoly szerepet.

Az állam a kezdeti időszak után fokozatosan átvette a menekültekről való gondoskodás feladatait és anyagi terheit, valamint kialakította a jogi kereteket is. Ugyanakkor az erdélyi magyarok esetében hangsúlyozta, hogy nem akarja ösztönözni lakóhelyük elhagyását. (Elvileg a szocializmus időszaka alatt is lehetőség volt a legális áttelepülésre, ez azonban egy többéves procedúrával járó bizonytalan kimenetelű folyamat volt.)

¹² 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.

¹³ A korlátozás feloldása 1997-ben történt a menedékjogi törvény megváltoztatásával egyidejűleg. Lásd: A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július 28. napján elfogadott, az 1989. évi 15 tvr.-rel kihirdetett Egyezményhez fűzött nyilatkozat visszavonásáról. Forrás: www.parlament.hu/iromany/04558ir.htm (2017. 05. 27.)

¹⁴ Kaszás (2013) 80.

A menekültügyi szervezeti rendszer létrejötte

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,¹⁵ amelynek vezetésével a belügyminiszter-helyettest bízta meg. A Bizottság működésével, a menekültüggyel kapcsolatos hivatali teendőket 1989 márciusáig a Belügyminisztérium Tanácsi Szervezési Főosztályának állományába tartozó háromfős apparátus végezte. A menekültek számának növekedése ('89 áprilisára mintegy 14 ezer fő), a 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, amely BM Menekültügyi Hivatal néven kezdte meg működését. Az újonnan létrejött, főosztályi hivatal feladata volt összehangolni a menekültek ellátását, ügyeik intézését, beilleszkedésük segítését. Részt vett a menekültekkel foglalkozó szakmai anyagok és jogszabályok kidolgozásában, illetve a Letelepelési Alappal kapcsolatos döntések előkészítésében. A gyakorlati feladatok helyben történő elősegítése (foglalkoztatási és munkalehetőségek felmérése, beilleszkedés, lakhatási kérdések megoldása) a megyei tanács vb-titkárainak feladata volt.¹⁶ Elmondható, hogy már a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban is általános szakmai vélekedés volt, hogy Magyarországon a nemzetközi normáknak is megfelelő menekültügyet kell létrehozni.

Az egyezményből fakadó kötelezettségek átültetéséről a menekültként elismert személyek jogállásáról szóló 1989. évi 19. törvényerejű rendelet gondoskodott, míg a végrehajtásáról a menekültként való elismerésről szóló 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet szólt. Formálisan tehát modern magyar menekültügyről 1989. június óta beszélhetünk, de ténylegesen csak jóval később jött létre a nemzetközi követelményeknek megfelelő szervezeti és jogszabályi háttér.¹⁷ A menekültkénti elismerésről szóló MT rendelet a genfi menekültügyi egyezmény koncepcióját tartotta szem előtt, ennek megfelelően a menekültként való elismerésre jogosultak körét a genfi egyezmény alapján határozta meg. A rendelet bevezette a kétlépcsős államigazgatási eljárást, illetve a kérelmező jogorvoslatért bírósághoz fordulhatott.¹⁸ Kimondta továbbá, hogy a menekültként történő elismerésre irányuló eljárásban első fokon a BM Menekültügyi Hivatal helyi szervei járnak el, míg másodfokon a hivatal dönt. A kialakult gyakorlat szerint a hivatal helyi szerveinél a hatósági ügyintézés a Megyei Rendőr-főkapitányságok állományába tartozó rendőrtisztek végezték, a BM Menekültügyi Hivatal szakmai irányítása mellett (de a főkapitány hatósági ügyekben nem adhatott utasítást sem). A helyi szervek feladata volt az illetékességi területükön benyújtott kérelmek ügyében

¹⁵ Előterjesztés a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára. Belügyminisztérium. Budapest, 1989. április 6.

¹⁶ Tóth (1994) 75.

¹⁷ Szép (2016) 27.

¹⁸ Timoránszky (1994) 27.

első fokon eljárni, a menekültek további sorsát figyelemmel kísérni, illetve a státuszvisszavonási ügyekben intézkedni. A kettős alárendeltség egy szigorúan hierarchikus szervezetben nem kevés konfliktus forrása is volt, miután a főkapitányságoknak kellett biztosítani a munkavégzés feltételeit, gyakorolták a munkáltatói jogokat, az érdemi munkába viszont nem volt beleszólásuk. A helyi szervek kettős alárendeltségű működésének megszűnése végül csak 1998-tól valósult meg azáltal, hogy a menekültügyi döntéseket meghozó hivatásos állomány a hivatal dekoncentrált helyi szerveinél köztisztviselőként látta el feladatait.

A magyarországi letelepedés és beilleszkedés legfontosabb anyagi eszköze az 1988 márciusában létrehozott Letelepedési Alap volt. A kezdetben 300 millió forinttal feltöltött állami pénzalapot – amelyből a „hosszabb ideig Magyarországon tartózkodó külföldiek” pénzügyi támogatását és beilleszkedésére fordított költségeket finanszírozták – a Belügyminisztérium kezelte. A Letelepedési Alap szabályozását a 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet tartalmazta. 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.¹⁹ Az Alapot fel lehetett használni szálláshelyek létesítésére, bölcsődei, óvodai és iskolai elhelyezések költségének átvállalására, társadalombiztosítási ellátásra, szociális segélyekre, egyszeri letelepedési segély nyújtására és lakásszerzéshez is. A gyakorlatot tekintve hamarosan ez utóbbi vált a legfontosabb felhasználási céllá a Magyarországon hosszabb távra berendezkedők körében, akik az Alapból jellemzően 100–300 ezer forintos kamatmentes kölcsönt és vissza nem térítendő támogatást kaptak, amely abban az időben – elsősorban vidéken – elegendő volt egy kisebb értékű ingatlan megvásárlására. A Letelepedési Alappal a külföldiek nem álltak közvetlen kapcsolatban, hanem a helyi tanácsok gyűjtötték össze negyedévenként a különféle szervezetek visszatérítendő költségeit. A Letelepedési Alap jogutódjaként az 1993. évi XXVI. törvény létrehozta a Menekülteket Támogató Alapot, amelynek feladata a Magyar Köztársaság területén tartózkodó menekültek ellátása, társadalmi beilleszkedésük támogatása, hazatérésük, továbbutazásuk elősegítése; a menekülteket ellátó rendszer fejlesztése, fenntartása és működtetése. Az Alap kezelője a Menekültügyi és Migrációs Hivatal volt. A hazai költségvetési forrásokon túl jelentős adományok érkeztek elsősorban német egyházi szervezetektől, valamint az UNHCR-től is.

Bár a magyar nemzetiségűek többsége körében Magyarország mint célország jelenik meg – tehát olyan ország, ahol letelepedésüket és hosszú távú tartózkodásukat tervezik – nem volt jelentéktelen azok aránya sem, akik hazánkra a nemzeti azonosság és a beilleszkedés könnyebbsége ellenére is csak tranzitországgként tekintettek, és egy nyugati országba terveztek legális vagy akár illegális úton továbbutazni. A Romániából menekülő nem magyar nemzetiségűek közül szinte mindenki a továbbutazás

¹⁹ Bár a Letelepedési Alapról szóló rendelet címéből és személyi hatályából nem derül ki (aminek a jogszabály szövegezése idején nyilván politikai okai voltak), azt ténylegesen az erdélyi magyarok magyarországi életkezdésének támogatására hozták létre és használták fel. Kedvezményezettjei elsősorban, de nem kizárólag a később formálisan is nemzetközi védelmet kapott személyek voltak.

szándékával érkezett, ami a későbbi menekülthullámokra egyre inkább jellemzővé vált. Az ellátási munka során a civilszervezetek és az állami hatóságok is igyekeztek pártatlanok maradni abban a tekintetben, hogy az érkezők között nem tettek különbséget nemzetiségi hovatartozás szerint, a magánadományozók ugyanakkor segélyeiket elsősorban az erdélyi magyaroknak szánták. Az ellátással kapcsolatban elmondható, hogy a magyar társadalom korábban nem tapasztalt adakozókészségről tett tanúbizonyságot, bár a döntéshozók az erdélyi menekültek ellátásának kidolgozásakor tartottak attól, hogy azok a szociális feszültséget fogják növelni, mivel a „magyarországiak” úgy érezhetik, hogy az áttelepülők tőlük veszik el a lakás- és munkalehetőségeket. A civilszervezetek felhívására több tucat vállalat és több ezer magánszemély tett felajánlásokat.²⁰

A menekülteket befogadó állomások létrehozása

1989 tavaszán született meg a Minisztertanács 64/1989. (VI. 30.) számú rendelete a menekülteket befogadó állomásokról. Az állomások feladata volt, hogy a menedéket kérő nem magyar állampolgárok számára ideiglenes ellátást és elhelyezést nyújtsanak. Beilleszkedésükhöz megadják a legszükségesebb anyagi és egyéb támogatásokat. A befogadó állomás ezen túl bázisul szolgált a hatósági munka ideje alatt, helyet biztosított az egészségügyi szűrővizsgálatok elvégzésére. A befogadó állomás önálló költségvetési intézmény, létesítéséről, megszüntetéséről a belügyminiszter döntött. Az éves költségvetését, a Letelepédési Alap irányítását a Belügyminisztérium látja el, a szakirányítást az érintett minisztériumok országos hatáskörű szervei végzik. Az állomás feladatainak megoldásában együttműködik a helyi, fővárosi, megyei tanácsokkal, a Magyar Vöröskereszt területi szerveivel és az egyházak kijelölt képviselőivel is.²¹

A romániai menekülthullám hatására 1989-ben Hajdúszoboszlón nyitott meg az első befogadó állomás hazánkban. A Békéscsabai 1989-től, a Bicskei 1992-től, a Debreceni Befogadó Állomás pedig 1995-től fogadta a külföldieket. A felsoroltak mellett még mintegy 20 intézményben, ideiglenes vagy állandó szálláshelyen láttak el menekülteket a délszláv háborúk idején. A befogadó állomásokon, átmeneti szállásokon akkor is elsősorban az anyagi javakkal nem rendelkező külföldiek kértek, és kaptak elhelyezést. A háború és az otthon elvesztése miatt amúgy is frusztrált emberekben a hosszú összeczártság és a tétlenség sokszor az indulatok kirobbanásához, italozáshoz, verekedésekhez vezetett. Valamennyi befogadás céljára használt létesítményt meglévő, korábban más funkcióra tervezett és használt épületből alakítottak ki (laktanya, korábbi állami vállalatok telephelyei és üdülői stb.), amelyek fejlesztésére, a kapacitások bővítésére az évek során költségvetési és egyéb forrásokból (leginkább PHARE támogatásból) jelentős összegeket fordítottak. E fejlesztések a 2000-es évek második felére – összehasonlítva például a '90-es években jellemző állapotokkal – rendkívül nagymértékben javították az ott élők körülményeit.

²⁰ Kaszás (2013) 81.

²¹ Szászi–Szászi (2000) 505.

A genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozás és a hazai menekültügyi rendszer létrehozása tehát alapvetően a Romániából érkező menekülők tömeges megjelenéséhez köthető az 1980-as évek végén, azonban ennek a viszonylag rövid idő alatt történő elmúlásával sem maradt az újonnan létrejött intézményrendszer feladat nélkül.²²

A második világháború lezárását követő legvéresebb, Magyarországot közvetlenül is érintő, súlyos menekültválságot hozó konfliktus volt a Jugoszlávia széteséséhez vezető háborúk sorozata, amelynek legvéresebb része a Bosznia-Hercegovinában dúló háború volt.

Először a szlovénok és a horvátok deklarálták önálló államiságukat, majd a színes etnikai összetételű Bosznia-Hercegovinában robbantak ki harcok 1991-ben a túlfűtött nacionalizmus miatt a szerbek, bosnyákok és horvátok között. A háborút az 1992-es nagy területfoglalások után városi blokádok, egyes települések, területek hosszú időn keresztül való lövetése és kisebb létszámú egységek partizán jellegű akciókba történő bevetése jellemezte.²³ Ez a taktika a civil lakosságot sújtotta a tervszerűen véghezvitt etnikai tisztogatásokkal együtt, amelyek nagyrészt szervezett akciók voltak, az adott terület etnikai homogenizációját célozták, és próbálták mindörökre ellehetetleníteni a multinacionális együttélést. A háború végéig, 1995-ig a tagköztársaság 4,4 millió lakosának fele menekülni kényszerült. A lakóhelyüket elhagyók mintegy fele az ország területén maradt belső menekült volt, másik fele külföldre – a szomszédos országokba vagy Nyugat-Európába – menekült. Az európai országok közül a legnagyobb számú menekülő ideiglenes vagy tartós befogadásában Németország, Magyarország, Ausztria és Svédország vett részt. A négy évig tartó háborúskodás Magyarországot a rendszerváltozás utáni történetében minden szempontból leginkább érintő nemzetközi konfliktus volt.

Az 1991-ben kialakult délszláv válság következtében ismét jelentősen megnöttek a Menekültügyi Hivatal terhei, ami szervezeti átalakításokat is igényelt. Ennek hatására a kormányzat – immár önálló jogkörrel rendelkező gazdálkodási szervként – 1993 márciusában létrehozta a Menekültügyi és Migrációs Hivatalt. Ekkortól ez a hivatal felelt a menekültügyi eljárások törvényességéért, a menekültellátás megszervezéséért.

1989-ben, a menekültügyi szervezet létrehozásakor a menekülteknek a keleti határaink felől való érkezésével számoltak, és eszerint alakították ki a helyi szervek struktúráját (Nyíregyháza, Hajdúszoboszló, Békéscsaba, Szeged és Budapest). A menekültügyi munka súlypontja 1991-ben helyeződött át a dél-dunántúli térségre, ahol kellett szervezni a migránsok elhelyezését, illetve a hatósági munkának lehetőség szerinti helyben történő elvégzését. A feladatok sikeres végrehajtásában kiemelkedő volt a határőrséggel való jó kapcsolat, miután az esetek nagyobb részében ők találkoztak először a külföldiekkel (ebben az időszakban a kérelmezők többsége még nem illegálisan, a zöld határon keresztül jött Magyarországra).

²² A nyugati határnyitásra, illetve ezt közvetlenül megelőzően az NDK-s „menekültek” néhány hetes magyarországi tartózkodására és ellátására 1989 nyarán itt nem térünk ki, miután ezen eseményeknek gyors lezajlásuk miatt a hazai menekültügyi rendszer fejlődésére nem volt érdemi kihatásuk.

²³ Juhász (1997) 92.

Magyarország 1991 nyarától kezdődően fogadta be és részesítette ideiglenes védelemben a volt Jugoszlávia területéről érkező menekülteket, a bosnyák nemzetiségűek nagyobb számban 1992 nyarától érkeztek. Az 1991-es kormányzati döntés értelmében azok kaphattak ideiglenes menedéket, akik a volt Jugoszláviából érkeztek, lakóhelyük a harcok által érintett területen feküdt, akik megtagadták a katonai szolgálatot, illetve akik e személyekhez családgyesítés címén érkeztek.²⁴ Az ideiglenes védelem megadásának lehetőségét a magyar kormány 1996 januárjáig tartotta fenn. A '90-es évek első felében mintegy 74 ezer volt jugoszláv állampolgárnak biztosított védelmet hazánk.

A jugoszláviai polgárháború elől menekülők esetében nem került sor a hatályos menekültügyi szabályok szerinti eljárás lefolytatására. Az ideiglenes védelmet kapott személyeket a helyi szervek regisztrálták és látták el igazolvánnyal. A védelem biztosítása egyúttal jelentős anyagi terhet is jelentett az országnak, tekintve, hogy az a többség esetében együtt járt a teljes ellátás biztosításával. Az ország a menekültügyi rendszer megteremtésétől évente nagyságrendileg 1 milliárd forintot fordított a célcsoport ellátására. Menekültként elismert személyeknél ez természetesen a lakhatást és a társadalmi integrációs célokat jelenti, az ideiglenes védelmet élvezőknél az ellátást, valamint – amennyiben lehetőség volt rá – az önkéntes hazatérés elősegítését.

A befogadó állomások tömeges ellátási feladatokat a '90-es évek első felében, a délszláv háború alatt láttak el. Ekkor több ezer, adott esetben több tízezer menekült személy azonnali fogadását kellett megoldani, ami speciális rövid távú eszközöket, szervezeti és személyzeti feltételeket kívánt meg. Fontos szempont az akkori helyzet áttekintéséhez, hogy az érkezők nagy számban, sőt a horvátországi harcok idején túlnyomó többségben magyarul beszélő, magyar anyanyelvű, vagy magyarul jól értő személyek voltak. Ellátásukat, a kérelmükre induló eljárást megkönnyítette a közös nyelv, az európai szociális- és kulturális viszonyok hasonlósága, adoptálhatósága. Ugyanakkor a boszniai polgárháború elől menekülők között már sokan voltak a nem magyar nemzetiségűek is, akiknek többsége magyarországi tartózkodását teljes mértékben ideiglenesnek tekintette, illetve a magyar hatóságok is ideiglenesnek tekintették azt. Ők a háború közeli befejeződésében bízva vissza akartak térni származási országukba, vagy más fejlett országba szerettek volna továbbutazni. A bosnyákok közül sokan akartak korábban Nyugat-Európában befogadott rokonaik után menni, ez azonban csak befogadó nyilatkozat, továbbá érvényes úti okmány birtokában volt lehetséges. A potenciális befogadó országok csak szűk körben, alapvetően közvetlen hozzátartozók számára tették lehetővé a családgyesítést. Nyugat-Európa országai „Kis-Jugoszláviát” nem tekintették háborúban részt vevő országnak, így az onnan származó menedékkérőket (köztük a vajdasági magyarokat) nem részesítették nemzetközi védelemben.

A menedékes státuszokat a háború után folyamatosan vizsgálták felül, a hazatérés illetve harmadik országba történő utazás csakis önkéntes alapon történt. Akarata elle-

²⁴ Háttéranyag a Magyarországon tartózkodó bosnyák menedékesekről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal. 1997. március 12.

nére senkit nem küldtek haza. A haza- illetve továbbutaztatás végrehajtása elsősorban az IOM-re hárult.

A menekültekkel való munka tehát abban az időben elsősorban tömeges ellátási feladatot jelentett, ami nem kis mértékben terhelte meg a rendszerváltás utáni évek amúgy is nehéz költségvetési helyzetét. Már a kezdeti időszakban felmerült ugyanakkor, hogy az idegen kultúrkörből érkező menekültek számára is meg kell fogalmazni valamilyen integrációs koncepciót.

A nem európai menekültek helyzete

Ahogy azt fentebb említettük, a '80-as évek végétől elsősorban a szomszédos országokból érkező menekülők ügyeinek elbírálása, ellátása, integrációja, illetve továbbutazásuk biztosítása jelentett feladatot a hazai menekültügyi szakembereknek. Ugyanakkor – bár alacsony számban – ekkor is jelen voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörökből származó külföldiek. A menekültek összetétele aztán a '90-es évek végétől változott meg jelentősen, amikortól is túlnyomó többségbe kerültek az afrikai és ázsiai térségből érkezők. Ekkortól a tömeges ellátási és támogatási feladatok helyett az elismert menekültek magyarországi integrációjának elősegítése, a menekültek személyre szabott segítése került a középpontba. A már említett, a genfi egyezményhez fűzött területi korlátozásból adódóan a magyar hatóságok nem bírálták el a nem európai menedékkérők ügyét, hanem abban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának budapesti irodája döntött. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága 1989 óta tart fenn Budapesten irodát.²⁵

Az Egyezményhez történő csatlakozásunkat követő 7 év alatt (1996 nyaráig) mintegy 2700, Európán kívüli területről érkezett személy kérelmét bírálták el, akik közül 262 fő esetében hoztak pozitív döntést.²⁶ Az ügyvezetett mandátumos menekültek a magyar hatóságoktól ideiglenes tartózkodási engedélyt kaptak, ellátásukról viszont a UNHCR budapesti irodája gondoskodott, amely egyébként a hazai menekültügyi rendszer felépítését is nagyban segítette anyagi támogatással és a szakemberek képzésével. Munkát a menekülteknek ezen csoportja csak a külföldiekre vonatkozó általános feltételek szerint, engedélyhez kötötten vállalhatott. 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.

Bár nem kizárólag a kényszermigránsokkal foglalkozó szervezetként működik, a menekültügy fejlődésében hazánkban is nagy jelentősége volt a Nemzetközi Migrációs

²⁵ Jelenleg többszöri átszervezés és bővülés után az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviseletként működik, és a következő hét ország képviseletét látja el: Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Szlovénia, Románia és Bulgária. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága magyarországi képviseletének fő feladatai közé tartozik a menekültügy rendszerének támogatása és fejlesztése, a menedékkérőkre és menekültekre vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése, valamint az elismert menekültek helyi integrációjának elősegítése.

²⁶ A Menekültügyi és Migrációs Hivatal statisztikája. 1996. július.

Szervezetnek,²⁷ amely a fentebb tárgyalt időszakban elsősorban a délszláv háborúk elől elmenekült személyek haza- és továbbutaztatásában vállalt szerepet. Az 1951-ben alapított, és jelenleg 125 tagállamot számláló kormányközi szervezet számos részfeladat elvégzésével veszi ki részét a humanitárius tevékenységből. Magyarország a térségünk-ből elsőként, 1991-ben lett a Nemzetközi Migrációs Szervezet tagja. A budapesti iroda, amelynek megnyitására 1992-ben került sor, 2000-ben regionális státuszt kapott. A szervezet legfőbb feladatai a migránsok helyzetének javítása, a migráció és fejlődés összehangolása, megfelelő egészségügyi ellátás elősegítése, a migráció jogszabályi hátterének javítása, illetve fegyveres konfliktusok esetén segítségnyújtás.

A fent említett két nemzetközi szervezetnek meghatározó feladatai voltak a hazai menekültügyi rendszer fejlesztésében, a nemzetközi normák átvételében a kezdeti időszakban.

Összegzés

A magyar menekültügyi politika jellemzője a kezdetektől (1988-tól) a délszláv háború lezárásáig (1995 vége) az alábbiak voltak:

Az erdélyi menekültek érkezését követő években a menekültügyi politika legfontosabb célja volt az ide érkezők gyors beilleszkedését, önálló egzisztenciateremtését elősegíteni. A kezdeti útkeresés után ezt szolgálta a létrejövő intézményrendszer, az elsősorban a Letelepdesi Alap keretében biztosított források rendelkezésre bocsátása, illetve hazánk csatlakozása az 1951. évi genfi egyezményhez is. A fenti célok sikeres teljesülését elősegítette az érkezők etnikai összetétele, illetve a hazai társadalom nagymértékű befogadási hajlandósága. A Romániából érkezettek többségükben hosszabb távon nem akartak hazatérni vagy egy harmadik országba továbbutazni. Néhány éven belül nagy részük magyar állampolgárságot szerzett és minden szempontból integrálódott a magyar társadalomba.

A fentiekől alapvetően eltérően a volt Jugoszláviából érkezett menedéket kérők többsége (etnikumtól függetlenül) csak ideiglenes védelmet kért Magyarországon, és a háború gyors befejeződésében bízva mielőbbi hazatérésre törekedett. Ennek megfelelően a magyar hatóságok is ideiglenesnek tekintették ittlétüket, és tartózkodásuk ideiglenes jogalapjának megteremtése (menedékes státusz) mellett az alapvető ellátásukra rendezkedtek be, a döntő többség esetében hosszabb távú beilleszkedésük elősegítése fel sem merült. A válság elhúzódása, illetve a Boszniában történő együttélés ellehetetlenedése miatt sokan a háború után valamely harmadik, őket befogadó országba távoztak.

A fenti két tömeges beáramlási hullám után, illetve a '90-es évek második felétől az Európai Unióhoz való közeledés és jogharmonizáció miatt a menekültügyi politika is megváltozott, e változás új jogszabályi rendet, illetve az intézményrendszer átalakítását, a kapacitások szűkítését jelentette. Magyarország tehát – összhangban nem-

²⁷ International Organization for Migration (IOM)

zetközi jogi kötelezettségével – menedékjogot biztosít az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak.²⁸

IRODALOMJEGYZÉK

- A világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede.* (2001) Budapest. A magyar változatot kiadta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képvisellete.
- Hatton, Timothy J. – Williamson, Jeffrey G. (2014): *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*. July 2004. Forrás: <ftp.iza.org/dp1230.pdf> (2017. 05. 27.)
- Hautzinger Zoltán (2016): *Szemelvények a migráció szabályozásáról*. Pécs, AndAnn Kft.
- Juhász József (1997): *A délszláv háborúk*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Kaszás Veronika (2012): Magyarországi egyházak az erdélyi menekültekért 1987–1989 között. *Egyháztörténeti Szemle*, 14. évf. 4. sz. 70–89.
- Kaszás Veronika (2013): *Erdélyi menekültek Magyarországon 1988-89-ben. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi konvencióhoz való csatlakozásig*. Doktori disszertáció. Budapest, ELTE Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományok Doktori Iskola.
- Sik Endre (1996): Erdélyi menekültek Magyarországon. In Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György szerk.: *Társadalmi riport 1996*. Budapest, TÁRKI. 516–533.
- Szászi Ádám – Szászi Ferenc (2000): A bevándorlás jogi szabályozásának változásai Magyarországon (1945–1998). *Demográfia*, 43. évf. 4. sz. 499–513.
- Szép Árpád (2016): *A menedékkérők területéhez való hozzáférése. Egyensúly a menedékhez való jog és az illegális migrációval szembeni harc között*. Doktori disszertáció. Budapest, PPKE Jog- és Államtudományi Kar Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.
- Szulai Ilona (2014): A magyar és a török migrációs jog és intézményrendszer összehasonlítása – egy kutatás első eredményei. *Pro Publico Bono*, 2014/1. sz. 117-125.
- Timoránszky Péter (1994): A menedékjog alkotmányos alapjai. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 1. sz. 21–29.
- Tóth Judit (1994): *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Jogforrások

1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya
- 3046/1988 (II. 25.) Minisztertanácsi határozat a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó Állami Tárcaközi Bizottság létrehozásáról
- 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 (genfi egyezmény)
1989. évi 19. számú törvényerejű rendelet a menekültként elismert személyek jogállásáról
- 64/1989. (VI. 30.) számú Minisztertanácsi rendelet a menekülteket befogadó állomásokról
- 101/1989. (IX. 28.) Minisztertanácsi rendelet a menekültként való elismerésről
1993. évi XXVI. törvény a Menekülteket Támogató Alapról

²⁸ Hautzinger (2016) 37.

Internetes források

www.parlament.hu/iromany/04558ir.htm (2017. 05. 27.)

[ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_\(thousands\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_(thousands)_YB17.png) (2017. 05. 27.)

ABSTRACT

Creation and Development of the Modern Asylum System in Hungary in the Period of Democratic Transformation

KLENNER Zoltán

This study provides a brief historical overview of the period of creating the modern Hungarian asylum system, which lasted from the end of 80s to the mid-90s. At that time Hungary joined to the 1951 Geneva Convention and created the legal order and institutional structure of asylum system that helped to manage two major refugee crises. By the reception of Romanian refugees, as well as, giving temporary protection for the refugees of the Yugoslavian war, Hungary won international acknowledgment.

Keywords: *asylum, asylum management, Geneva Convention*