

CSERESNYÉS FERENC

A nemzetközi menekültjog alkalmazása: Ausztria és az '56-os menekültek

Tizenöt évvel ezelőtt az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának nemzetközi jogvédő igazgatója, Michel Moussali cikket közölt a *Frankfurter Rundschau*-ban, amelyben az ötvenéves Genfi Menekültügyi Egyezmény eredményeit méltatta. Véleménye szerint a magyarok befogadása 1956-ban szép példája volt a Genfi Egyezmény nagylelkű alkalmazásának: „Egyáltalán nem volt kérdés, hogy ezeket a hazátlaná vált embereket formáságok nélkül ismerjék el politikai (konvenció) menekültnek. Minden más döntés akkor a felháborodás viharát váltotta volna ki a nyugati világ országaiban.”¹

A menekültekre vonatkozó korabeli európai menekültjog, az 1951-es egyezmény menekültfogalmának megfelelően, az individuális üldözöttség bizonyítását várta el a fenti státus megadásához. A konvenció nagyvonalú (szinte kollektív) alkalmazását nem lehet mégsem csak a hidegháborús körülményekhez kötni. (A kiélezett ideológiai harcban minden egyes menekült befogadása egy kis győzelem volt a világ nyugati felén.) Moussali szerint a Genfi Menekültkonvenció jogalkotói a szövegezésnél nem csupán a viszonylag kis számú politikai üldözöttet, illetve védelmüket tartották szem előtt, hanem a többi ezerféle menekült szükségletét is.² Éppen a mintegy 200 000 magyar menekült befogadása bizonyítja ezt eklatánsan.

Az ötvenes és a hatvanas években – a magyarokon kívül – kelet-európai menekültek tízezreit ismerték el konvenció menekültnek minden

¹ Michel MOUSSALI: Viele der abgelehnten Asylbewerber könnten anerkannt werden. In: Klaus J. BADE (szerk.): *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1994. 207.

² Uo. 206–207.

különösebb formaság nélkül. (Súlyos köztörvényes bűncselekmény például, vagy közbiztonsági, közegészségügyi kockázat persze akkor is kizáró tényező volt.)

A politikai menekült fogalma

Az egyezmény nagyvonalú alkalmazása, a menekültek szinte kollektív befogadása nem a konvencióból magából következik, hanem az akkori nyugati politikai akaratból. Huszonöt év múlva a lengyeleket ugyanezen konvenció alapján egyáltalán nem fogadták nagyvonalúan. (Az egyezmény nagyvonalú alkalmazásának okaival az alábbiakban foglalkozunk.)

Az ötvenes évek elején zavar mutatkozott a nemzetközi menekültjog területén. Hivatalosan hat különböző menekült egyezmény volt hatályban, és részben még az első világháború előtti időből származtak. A két világháború közötti időszak nemzetközi menekült egyezményeit két lényeges elem határozta meg.

1. A menekültek érdekében hozott intézkedések mindig meghatározott szituációkra adott válaszként születtek. Általános, univerzálisan érvényes menekültfogalom nem létezett. Minden új menekültválság számára egyedi megegyezést, szerződést kellett kötni.

2. A menekültprobléma kizárólag az európai kontinensre korlátozódott. Az októberi orosz forradalom, az Oszmán Birodalom összeomlása, később a diktatúrák Olaszországban, Spanyolországban és Németországban emberek százezreit kényszerítették menekülésre 1918 és 1939 között.³

A szövetséges nagyhatalmak a második világháború végén szembesültek tömegesen olyan emberek sorsával, akik elveszítették hazájukat. Ekkor mintegy 8,5 millió ilyen *displaced person* segítettek visszatérni hazájába a nemzetközi szervezetek közreműködésével. Sokan remélték 1945 után, hogy a menekültprobléma, mint a világháborúk öröksége, rövid időn belül megoldható lesz, de nem ez történt.

Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala 1951. január 1-én kezdte meg tevékenységét. Feladata a menekültek nemzetközi jogvédelmének biztosítása, továbbá problémáik tartós kezelése volt. Fontos, hogy az UNHCR-mandátum – szemben a korábbi elődszervezeteikkel – nem korlátozódott bizonyos országokból érkezett menekültekre. Az UNHCR létrehozásával egyidejűleg arról is döntött az ENSZ Köz-

³ Uo.

gyűlése, hogy a menekültek jogállásáról is létre kell hozni egy egyezményt. A Genfi Menekültügyi Konvenciót 1951. július 28-án hirdették ki.⁴

Anélkül, hogy a konvenció részleteibe bele kívánnánk menni, a következő megjegyzések tűnnek kiemelésre érdemesnek:

1. A Genfi Egyezmény áttörés egy általánosan elismert, nemzetközi jogilag érvényes menekültfogalom irányába. A konvenció megfogalmazói a szövegbe időbeni és geográfiai korlátokat építettek, amelyek csak az 1967-es New York-i kiegészítő jegyzőkönyv hatályosulásával váltak okafogyottá.⁵

2. A konvenció meghatározásai a jogoknak addig nem ismert katalógusát foglalták össze a menekültek számára befogadó országokban. Arra törekedtek, hogy a menekült a leginkább kedvezményezett külföldi legyen és amennyire lehetséges, a menedékbiztosító ország polgáraival azonos jogokkal rendelkezzen.

3. Az egyezményvel először hoztak létre *közvetlen kapcsolatot* a menekültek védelmének nemzetközi jogi eszköze (Genfi Egyezmény) és egy nemzetközi szervezet (UNHCR) feladatai között. A nemzetközi közösség ezzel juttatta nyomatékosan kifejezésre a Menekültügyi Főbiztosság autoritását az egyezmény alkalmazásának ellenőrzésében.

4. Az egyezmény nem biztosította a menedékbiztosítás szubjektív jogát a menekülteknek. A jogszabály nem határozta meg a menekülsajátosságok megállapításának az eljárását, csupán a már elismert menekült jogállását. Mindazonáltal a visszafordítás tilalmának (*non-refoulement*) garanciája – ami az egyezmény központi eleme – nem volt összeegyeztethető a menekült visszaküldésével olyan államba, „amelyben élete vagy szabadsága faja, vallása, állampolgársága, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatt vagy politikai meggyőződése miatt veszélyeztetve lenne”.⁶

⁴ Uo.

⁵ A szerződő államok ezt a tervezetet fogadták el: A „külföldi politikai menekült” fogalma azokra az eseményekre vonatkozik, „amelyek Európában 1951. január 1. előtt kezdődtek” (*Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*. Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Genf, September 1979. 71.)

⁶ Michel MOUSSALI: i. m. 206. A „menekült” fogalma az 1951. évi egyezmény 1. cikk A (2) bekezdése szerint arra a személyre érvényes, aki: „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme következtében az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni. Vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva, ilyen események következtében, nem tud vagy az üldözéstől való félelmében, nem kíván oda visszatérni.”

A menekültek befogadásának megítélése a hidegháború időszakában

Az ENSZ-közgyűlés az 1950-es években különböző határozatokban kérte a Menekültügyi Főbiztosságot, hogy egyes válsághelyzetekben vállaljon „jószolgálati” tevékenységet.⁷

A hidegháború időszakában a „jó szolgálat” működött is: magyarokat, cseheket, szlovákokat, lengyeleket és vietnamiakat fogadtak be nagyvonalúan Svájcban, Németországban, Franciaországban és Svédországban. Persze ellenállás is kialakult, amikor olyan menekültek igényeltek menedéj jogot, akik nem feleltek meg az antikommunista sémának (például a harmadik világból érkezettek). Ilyen csoportokkal szemben kampányokat indítottak és ezek így a belpolitikai konfliktusok középpontjába kerültek. A hetvenes évek végére ki is alakult a „menedékkérők” (*Asylanten*) negatív fogalma, amely egyre újabb csoportok menedékjogból történő kizárását fedte.⁸

A menekültek elismerésénél három kategória különböztethető meg:

1. A hidegháború időszakában az *antikommunista menekülteket* nagy készséggel ismerték el és támogatták. Más politikai motiváltságú menekültek ezzel szemben kisebb elfogadottságra számíthattak (például a chilei menekültek).

2. A második megkülönböztetés rasszista jellegű: a „fehéreket” készségebben fogadták be a „színeseknél”.

3. Harmadik kritérium „mennyiségi”: nagy tömegek esetében gyengébb volt az elfogadottság. Ez egyébként a szívesen fogadott csoportoknál is érvényes volt, de a kevésbé elfogadottnál természetesen hatványozottan működött. (A preferenciákat lásd az *1. ábrán.*)⁹

Thränhardt elfogadási mintája szerint az 1956-os magyar menekültek mindhárom kategóriában jó elismertséggel számolhattak. Fehér antikommunista menekültként jelentek meg, ráadásul (ha az egész akkori nyugati világot potenciális befogadónak tekintjük) nem túl nagy számot jelentettek.

A táblázatból látható, hogy a magyarok a tartós gazdasági fellendülés kezdetén érkeztek a nyugati világ országaiba, még mielőtt más menekültek és vendégmunkások a Földközi-tenger térségéből megjelentek volna. A munkaerőpiacon lényegében még nem volt konkurencia. Amikor

⁷ *Handbuch...* I. m. 13.

⁸ Dietrich THRÄNHARDT: Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern. In: Hubert HEINELT (szerk.): *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede.* Leske+Budrich, Opladen, 1994. 58.

⁹ Uo. 58–59.

1. ábra: A menekültek elfogadottsága a nyugati világban a hidegháború időszakában



1. táblázat: Kelet–nyugati menekültmigráció (1950–1992/1993, részben becslések)¹⁰

Származási ország	Célállomás	Szám	Idő	Migráció oka
Magyarország	Ausztria, USA, Skandinávia, NSZK, Kanada, Ausztrália, Jugoszlávia	195 000	1956/1957	Forradalom leverése
Csehszlovákia	USA, Kanada, Ausztrália	160 000	1968/1969	Prágai Tavasz leverése
Lengyelország	Nyugat-Európa, USA, Kanada, Ausztrália	250 000	1980/1981	Menekülés a hadiállapot elől
egykori Jugoszlávia	Németország Nyugat-Európa	355 000 330 000	1991–1993 1991–1993	Ideiglenes polgárháborús menekültek
Összesen:		1 290 000		

Megjegyzés: A táblázat a megadott időszakok összesített tömegmozgásait tartalmazza.

¹⁰ Heinz FASSMANN–Rainer MÜNZ: Vergangenheit und Zukunft der europäischen Ost-West-Wanderung. In: uők (szerk.): *Ost-West-Wanderung in Europa*. Böhlau Verlag, Wien–Köln–Weimar, 2000. 23. A táblázat e munka alapján készült.

azután a verseny a hatvanas évek elején kibontakozott, a magyarok már meglehetősen komoly előnnyel rendelkeztek: strukturálisan integrálódtak, beszélték a befogadó ország nyelvét, befejezték szakiskolai vagy egyetemi tanulmányaikat. Előnyük tehát szinte behozhatatlan volt.

A hatvanas évek végén még tartott a nagyvonalú befogadás a nyugati világ országaiban. A csehek és szlovákok érkezésekor még csúcson járt a gazdaság és a fehér, antikommunista menekültek száma sem volt túl magas. A helyzet a lengyel menedékkérők idejében változott meg. A hetvenes évek eleji kőolajár-kризist követően az európai gazdasági csoda megtörni látszott, veszélybe került a teljes foglalkoztatottság. A nyitott demokráciák innentől már nem voltak olyan nagyon készek a befogadásra. Európában a lengyelek előtt lezárták a határokat, és esetükben a tengerentúlra utazás már többnyire nem fakultatív volt, mint a korábbi menekültek esetében, hanem kényszer, szinte egyetlen megoldás.

Az 1990-es évek elejétől Nyugat-Európa következetesen kezdett elhátrolódni Kelet-Európától és a harmadik világtól. Sok millió nyugat-európai igényelte kormányától, hogy védje meg a munkaerő-piaci vetélytársaktól és zárja le a menekültek előtt a határt. Az egykori Jugoszlávia csaknem 700 000 menekültjének befogadása már elképzelhetetlen volt; esetükben csak ideiglenes védelemről lehetett szó. Az iménti sémát alapul véve, pozitív megítélésüket magas számuk akadályozhatta. De ma már nyilvánvalóan ennél többről van szó, s ez már a lengyel menekültek nyolcvanas évek eleji elutasításánál is megmutatkozott. Úgy is mondhatnánk, hogy a menekültek érkezésének időpontja, illetve a gazdaság állapota döntő kritériummá lépett elő a rendszerváltás óta. (A hidegháborús séma tehát csak korlátozottan alkalmazható.)

Ausztria és az 1951. évi menekültkonvenció

A genfi menekültegyezményt 12 állam írta alá. Ausztria a ratifikációs okmányt 1954. november 1-jén nyújtotta át az ENSZ-főtitkárnak és 1955. április 15-én léptette hatályba. Nyugati szomszédunk nem csupán az Európából érkezett menekültek befogadására, hanem a harmadik világbeli menekültek menedékkérelmeinek elfogadására is felkészült. 1968-ig az idegenrendészeti törvény és az osztrák jogrendbe szövetségi törvények szintjén (*Bundesgesetz*) transzformált Genfi Egyezmény voltak a menekültsajátosságok megállapításához az egyedüli törvényes alapok. Az utóbbi a belbiztonságért felelős szervek számára az *idegenrendészeti vizsgálati eljárás* keretein belül csak előzetes tájékozásként szolgált és a korabeli osztrák

jogrendtől eltérően a szövetségi belügyminiszter szabályozta végrehajtási rendeleteivel.¹¹ Az ötvenes években az osztrák hatóságok számára a döntések alapjául szolgáló menekültfogalmat egy parlamenti kérdésre adott válaszában így határozta meg Oskar Helmer szövetségi belügyminiszter: „[az emberek], akik azért jöttek az osztrák állam területére, hogy elkerülhessék a politikai meggyőződésük miatti üldözést szülőföldjükön, akik hazájukat azért hagyták el, mert politikai magatartásuk miatt megvonták tőlük a megélhetési lehetőséget, és hazatérésük esetén hosszabb szabadságvesztéssel vagy akár életük elvesztésével kellene számolniuk.”¹²

A menekültfogalom nyugati felfogása 1945 után érvként szolgált a Szovjetunió számára, hogy miért nem vesz részt az illetékes nemzetközi kormányzati szervezetek (IRO, UNHCR) munkájában. A Szovjetunió által megszállt országokban nem ratifikálták a Genfi Menekültegyezményt, mert a menekült fogalmát éppen az itt megnyilvánuló üldözésekre és diszkriminációkra fazonírozták. Az egyezményt a szocialista országok közösségével szembeni imperialista agresszióknak tekintették.

A második világháború utáni osztrák demokrácia semmi esetre sem a nyugati liberális minta felé tájékozódott, hanem sokkal inkább a saját történelmi katasztrófái befolyásolták. A külpolitikában ez azt jelentette, hogy megkísérelték elérni a „nehéz kiegyezést”: úgy demonstrálni a Nyugat iránti lojalitásukat, hogy ezzel közben ne provokálják a Szovjetuniót. A hidegháború menekülthullámai Ausztriában emiatt nem örömmel várt események, azonban olyan (kiállt) próbák voltak, amelyekben az ország képes volt megmutatni, hogyan határozza meg új szerepét.¹³

Emberek százezreinek, akik a szovjetek által dominált térségből elmenekültek, Ausztria volt az első szabad ország, amelyben védelmet találtak. Ugyanakkor Ausztria nem tartotta magát e menekültek befogadó országának, hanem olyan átmenő állomásnak, amely felajánlja „jó szolgálatait” a migrációs célországoknak. A *demonstrációs effektus* így a *kooperációs effektuson* keresztül erősödött fel, és egyúttal csökkent az Ausztriára nehezedő teher is.¹⁴

¹¹ Yasmina BECIRAGIC: *Die österreichische Gesetzgebung. In: Festbroschüre: 50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich.* BM. I Bundesministerium für Inneres, Wien, 2005. 23–31.

¹² Idézi Erwin MACHUNZE: *Vom Rechtlosen zum Gleichberechtigten. Die Flüchtlings- und Vertriebenenfrage im Wiener Parlament.* 2 Bde II. 1994. 201.

¹³ Rainer BAUBÖCK: *Nach Rasse und Sprache verschieden. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute.* Reihe Politikwissenschaft, Political Science Series, 31. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, 1996. 8. Vö. GECSÉNYI Lajos: Osztrák külügyi iratok Magyarország történetéhez. 1956. október–november. *Múltunk*, 1996/2. 157–206.

¹⁴ Rainer BAUBÖCK: i. m.

Ausztria számára – a világ közvéleménye szemében – az 1956-os forradalom és azt követő szovjet megszállás volt a legnagyobb megbízhatósági próba, hiszen ekkor rövid idő alatt óriási számban érkeztek gyalogosan, a határon át menekült emberek. Őket a helyi lakosság nagy segítőkészséggel fogadta.¹⁵ Viszont utóbb, minél később érkeztek a kelet-európai menekültek, az osztrák közvélemény szemében annál kevésbé feleltek meg a sztálinizmustól elnyomott, üldözött szabadságharcos képének, akik lábukkal szavaztak a szabad Nyugat mellett. Ennek megfelelően a befogadó készség egyre gyengült, amíg végül 1990-ben a romániai menekültekkel szemben nyílt elutasítássá változott.¹⁶

Fontos tehát hangsúlyozni, hogy a befogadó készség Ausztriában mindig a *továbbutazás* elvárásához kapcsolódott. (Az Ausztriába menekült majdnem 200 000 magyarnak csak mintegy 10%-a maradt tartósan az országban.) Ekkor a hagyományos befogadó országok még készek voltak korlátlan befogadási garanciát adni, viszont a rendkívüli állapot lengyelországi kihirdetését követően már nem.¹⁷

A kelet-európai menekültek hullámait emellett meglehetősen *vegyes motivációk* indították útnak (ez a magyar menekültekre is érvényes volt). A menekülés okai a politikai üldözéstől való félelemtől a nyugati (demokratikus) világba történő kivándorlás kívánságáig tartottak. Mindez azért fontos, mert az 1951-es Genfi Menekültegyezmény mai értelmezése szerint, amely az állami szervek általi egyéni üldözöttség bizonyítását igényli, az '56-os menekültek nagy részét nem ismerték volna el.¹⁸

Az osztrák menekültügy internacionalizálása

Az ENSZ Közgyűlése 1950 decemberében menekültügyi főbiztost nevezett ki az UNHCR élére. A közgyűlés segélyszervezetét a menekültek és hontalanok védelmére hozták létre, s hatásköre elsősorban az azon-

¹⁵ Uo. 1968-ban, illetve 1980-ban sok cseh, szlovák és lengyel teljesen szabályosan, mint turista érkezett. Ez sokkal inkább tűnt ezért egyéni emigrációs döntések kumulációjának, mint kollektív, tömeges menekülésnek a mindenkit egyformán érintő katasztrófa elől. A lengyel menekültek tömeges beáramlása még a rendkívüli állapot kihirdetése előtt megindult.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo. 10.

¹⁸ Bauböck szerint az egyéni felülvizsgálat már csak a magyar menekültek nagy száma miatt sem lett volna elképzelhető és az osztrák menedékjogi törvény, amely először szabályozta pontosan az elismerési eljárást, csak 1968-ban lépett hatályba. Ezek szintén a magyar menekültek kollektív elismerésének korabeli szükségessége mellett érvek.

nali segélyezésre, a hazatelepítési programokra, valamint a faji, vallási, politikai és nemzeti üldözöttek jogvédelmére terjedt ki.¹⁹ Bauböck szerint a szövetségi belügyminiszter, Oskar Helmer „mégis korlátlan menedéknyújtásról” rendelkezett, összhangban az ENSZ-közgyűlés párhuzamos határozatával, amelyben a magyar menekülteket egészében a Menekültügyi Főbiztosság hatálya alá rendelte.²⁰

A szociáldemokrata belügyminiszter még 1956. október 26-án úgy rendelkezett, hogy *minden* magyar menekültnek (politikai hovatartozásra való tekintet nélkül) menedéket kell kapnia, és Ausztria a menekültek érdekében teljesíteni fogja a nemzetközi menedékjog alapján rá háruló kötelezettségeket. Az osztrák minisztertanács október 28-án (Julius Raab szövetségi kancellár elnöklete alatt) megfogalmazta és továbbította közismert diplomáciai appeljét a Szovjetunió bécsi képviselőjének.²¹

A magam részéről hangsúlyozandónak tartom itt a *mozgásteret*, amellyel a vélt és valós elvárások mellett is rendelkezett a szövetségi kormány. A magyar menekültproblémát lehetséges lett volna például szinte teljesen kétoldalú alapon kezelni a magyar kormánnyal, ahogyan Budapest mindig is kívánta. (A Jugoszláviába menekült magyarok repatriálását az érintett két kormány jelentős mértékben így intézte.) A kérdéskör *részbeni* internacionalizálása (ahogyan Jugoszlávia tette) sem mondott volna ugyanis ellent az ENSZ-közgyűlés határozatának, illetve ajánlatának. (Amikor Bécsben az osztrákok felajánlották a főbiztosnak, hogy elnököljön a magyarokat repatriáló bizottságban, az UNHCR visszautasította az ajánlatot; kifejezetten az osztrák elnöklést igényelték.)²²

Nyugati szomszédunk komolyan vette a Genfi Menekülttegyezményt és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságát (a „demonstrációs és kooperációs” szándéknak megfelelően): a magyar menekültek ausztriai jogai-

¹⁹ Brigitta ZIERER: Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956? In: Gernot HEISS–Oliver RATHKOLB (szerk.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Veröffentlichungen des Ludwig-Bolzmann-Instituts für Geschichte und Gesellschaft, 25. Wien, 1995. 158.

²⁰ Csehszlovákia megszállását követően nem született ilyen határozat. A menekülteknek egyénileg kellett menekültstátusért folyamodniuk, amelyet aztán – a bekövetkezett eseményekre tekintettel – minden különösebb szigorúság nélkül biztosítottak is számukra.

²¹ „Az osztrák szövetségi kormány fájdalmas együttérzéssel követi a már öt napja tartó véres és áldozatos követelő eseményeket Magyarországon. Felkéri a szovjet kormányt, hogy működjön együtt a katonai cselekmények és a vérontás megszüntetésében. Ausztria semlegessége által biztosított szabadságára és függetlenségére támaszkodva kezdeményezi az osztrák kormány a magyarországi viszonyok normalizálását azzal a céllal, hogy szabadság visszaállítása az európai béke, az emberi jogok értelmében erősödjék és biztosítódjék.” (*Das Kleine Volksblatt*, 1956. október. 30.)

²² Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Bundeskanzleramt für Auswärtige Angelegenheiten (a továbbiakban: AdR BKfAA) Ungarn 3d GZ 511190 II-Pol. 1956. 404 d.

nak ellenőrzésében és tartós letelepítésük lehetőségének fellelésében egyaránt *partnernek* tekintette. Kisebb problémáktól eltekintve az együttműködés harmonikus is volt. A szervezet képviselője november végén például felvetette az osztrák külügyminisztériumban, hogy a magyarok ideiglenes ausztriai elhelyezéséhez igénybe lehetne venni a hotelokat és panziókat is. (Pedig nyilván ismert volt előtte, milyen jelentős arányt képviselt a nemzeti jövedelmen belül az idegenforgalom.) Más alkalommal a laktanyák hasonló célból történő kihasználását javasolta. Az udvarias elutasítás egyik esetben sem váratott magára.²³

Másfelől rendkívül nagy volt a kockázat: senki sem tudta előre megmondani, mennyi magyar él majd végül a nyugatra távozás, a nyitott osztrák határ lehetőségével. Szavakban viszonylag könnyű szolidárisnak lenni, ám a valódi és főként tartós segélyezés ennél többet jelent. 1956. november 7-e és 14-e között hét állam mintegy 80 000 magyar menekült befogadására tett *ígéretet*, a tényleges elszállítások azonban nehézkesen és ellentmondásosan indultak.²⁴ Az osztrák népszerű szolidaritása a magyarokkal a magyarországi események miatt lenyűgöző, a segíteni akarás oly példátlan volt, hogy annak spontaneitása és kiterjedtsége a legelkötelezettebb újságírókat is meglepte. Az osztrák kormány gyorsan és *korlátlanul* biztosította mindenkinek a menedékjogot, aki fegyvertelenül lépte át a határt, és kérelmezte. Ez már öt nappal a forradalom kitörését követően bekövetkezett. (Október 23-a után először az MDP vezető funkcionáriusai és az ÁVH alkalmazottai fordultak az osztrák illetékesekhez.) A belügyminiszter kezdetben a magyar menekültek számát 10 000-ben prognosztizálta.²⁵ Gyorsan kiderült azonban, hogy a menekültek száma sokkal nagyobb lesz. Már néhány nappal november 4-e után meg is haladta a tízezret. A nagylelkű ígéreteket viszont már nem tudták, s valószínűleg nem is akarták visszavonni.

A nehéz helyzetet az is bonyolította, hogy a különböző segélyszervezetek között konkurenciaharc bontakozott ki. Az állami szervek számára ez lényegesen megnehezítette a gondozás összehangolását is.²⁶ Az UNHCR képviselőjének a feladatát képezte a menekültprogram általános koordinálása. A különböző segélyszervek tevékenységét a Vöröskereszt hozta összhangba. Az Európai Migráció Kormányközi Bizottsága (*Intergovernmental Committee for European Migration – ICEM*) gon-

²³ Uo.

²⁴ Brigitta ZIERER: i. m. 166.

²⁵ ÖS AdR Ministerratsprotokolle Raab II. (a továbbiakban: MinProt) 105. d., 1956. 10. 28.

²⁶ AdR BKfAA Ungarn 3 GZ 520527 II-Pol. 1956. 403 d.

doskodott a menekültek regisztrálásáról és ellátásáról. Az egyeztető megbeszéléseket vagy a belügyminisztériumban, vagy az UNHCR bécsi irodájában tartották.

Az osztrák szövetségi kormány célja azt volt, hogy a menekülttáborok gondozását a Menekültügyi Főbiztosság által pénzügyileg támogatott Vöröskeresztes Társaságok Ligájára bízza. (Az Ausztriába került magyarok csaknem 35%-a menekülttáborban tartózkodott.)²⁷ Amikor november közepén a menekültek száma Dél-Burgenlandban elérte a hetvenezret, az illetékes hatóságok körében katasztrófafhangulat alakult ki. A tartományi vezetők azt jelentették Bécsbe: már nem tudnak több menekültet átvenni anélkül, hogy ne kellene további iskolákat szállásként igénybe venni.²⁸ „Szükségünk van a világ segítségére!” – nyilatkozta akkoriban a külügyi államtitkár, Bruno Kreisky.

1956 végén az osztrák belügyminisztérium sürgős felhívással fordult a nyugati államok bécsi diplomáciai képviselőihez, hogy segítségüket igényelje.²⁹ Egy novemberi emlékeztetőben az osztrák kormány három pontba foglalta össze a nyugati államoktól várt leghatékonyabb támogatásokat:

1. a menekültek gyors és *nem szelektív* átvétele (a fiatal, egészséges és azonnal munkaképes emberek átvétele nem igazi segítség Ausztriának);
2. *pénzügyi* támogatások (kötelezettséget vállaltak az elszámolásra minden felhasználás esetén);
3. egyéb *anyagi* segítség (itt rögzítették a belügyminisztérium begyűjtő és elosztó funkcióját).³⁰

A problémát az okozta, hogy a pénzügyi és az egyéb anyagi segítség korábban és gyorsabban jött (ez volt az egyszerűbb), mint a menekültek elszállítása. („Ez idő szerint 8000 személy tartózkodik még a határövezetben, mert nincs megfelelő szállítási és elszállásolási lehetőség, ezért adódik a sürgős kérés, szállítási eszközt minél előbb rendelkezésre bocsátani és a menekülteket »ma vagy legkésőbb holnap« átvenni.”)³¹

Kezetben mindkét illetékes nemzetközi szervezet képviselői (UNHCR, ICEM) arról nyilatkoztak Ausztriában, hogy készek segítséget nyújtani

²⁷ TAUBINGER László: *Statistische Daten der ungarischen Flüchtlinge in Österreich*. Ungarischer Flüchtlingshilfssdienst, 1959. Februar 9. Wien. Manuskript. Bundesarchiv Koblenz (a továbbiakban: BA) B150/3549. 1.

²⁸ MinProt, 105. d., 1956. 12. 04.

²⁹ Az első vázlat szerint: „Az a benyomásunk, hogy a helyzetet a nyugati államok nem a kellő gyorsasággal és a szükséges közös felelősségtudattal veszik számításba.” Peter HASLINGER: *Zur Frage der ungarischen Flüchtlinge in Österreich 1956/57*. In: Gerhard SEEWANN (szerk.): *Migrationen und ihre Auswirkungen. Das Beispiel Ungarn 1918–1995*. München, 1997. 155.

³⁰ AdR BKfAA Ungarn 3c GZ 511190 II-Pol. 1956. 403 d.

³¹ AdR BKfAA Ungarn 3d GZ 520831 II-Pol. 1956. 403 d.

a magyar menekültek *kiválasztásában* és (azután) továbbszállításában. Az osztrák illetékesek körében ez hasonló aggodalmat ébresztett, mint amelyet az amerikai magatartás. Az amerikaiak (hagyományaiknak megfelelően) elsősorban értékes munkaerőhöz akartak jutni, és Ausztriát inkább pénzügyileg voltak készek támogatni. Bár Nixon amerikai alelnök bécsi látogatásakor az osztrákok mintegy százmillió dollár támogatásban reménykedtek,³² az amerikaiak 450 000 dolláros csekket állítottak ki.³³ (Az Egyesült Államok összességében mintegy 50 millió dollár segílyt juttatott Ausztriának a magyar menekültügy kezelésére.)³⁴

A bevándorlók szelektálására való törekvés „normális körülmények között”, többnyire szabad akaratukból érkezett migránsok esetében akceptálható magatartás, azonban Ausztria korabeli helyzetében nyilvánvalóan elfogadhatatlan volt. Az osztrák közvéleményt ez arra emlékeztette, amikor a második világháború után a nyugati államok a munkaképes, egészséges, fiatal embereket elszállították, az öregeket, betegeket, gondozásra szorulókat meg visszahagyták. Az osztrák tiltakozás azért is helyénvalónak bizonyult, mert gyakorlatilag az egész magyar menekültnépesség munkaképes és munkára kész volt (a menekültek csaknem 70%-a a munkaerőpiac legértékesebb kategóriájához tartozott: fiatal, egészséges, egyedülálló és jól képzett férfiak voltak). Az osztrák államra és társadalomra nehezedő megterhelés ennek ellenére számuk miatt kétségtelenül nagy volt.³⁵

Ausztria elsősorban *első befogadó* országgént, valamint eligazító-, közvetítő- és összekötőhelyként volt jelentős a más nyugati államokba történő továbbutazásban. Az amerikaiak és az UNHCR, ICEM tulajdonképpen csak onnan akarták továbbszállítani a menekülteket. A magyarok egy része sem kívánt innen távolra kerülni, mert féltek, hogy később sem Amerikába (USA, Kanada) továbbutazni, sem Magyarországra (esetleg) visszatérni nem tudnak. Az osztrák elvárásoknak megfelelően először a svájciak és a belgák segítettek 3239, illetve 2423 magyar menekült elszállításával; utánuk a németek (1774) és a hollandok (1279) következtek.³⁶

³² AdR BKfAA Ungarn 3d GZ 511190 II-Pol. 1956. 404 d.

³³ Brigitta ZIERER: i. m. 164.

³⁴ TAUBINGER László: i. m. 9.

³⁵ Brigitta ZIERER: i. m. 163.

³⁶ AdR BKfAA Ungarn 3c GZ 511190 II-Pol. 1956. 403 d.

A magyarok továbbszállításának internacionalizálása

A magyarországi második szovjet beavatkozást követően a nyugati államok versengésbe kezdtek a magyar menekültekért: felajánlások a magyarok befogadására az egész világból érkeztek Ausztriába.³⁷ A menekültek viszont szinte csak az Egyesült Államokba kívántak utazni. Az amerikaiak által 21 500 személyre felemelt befogadási kvóta messze volt még attól a szinttől, amely megfelelt volna a magyarok elvárásainak. Többek közt ezért nőtt meg a lehetséges célországok közül Kanada és Ausztrália jelentősége.

Az ICEM magára vállalta az óceánon túlra utazás költségeit (és az egyéb technikai kiadásokat), amennyiben más forrásból ezeket nem lehetett biztosítani. A magyar menekültek esetében finanszírozni kívánta a repatriálás és az ausztriai integráció költségeit is. Ausztria tartományi fővárosaiban magyar nyelvű szórólapokat terjesztettek a kivándorlási lehetőségekről és a menekülttáborokon kívül őket is megpróbálták elérni. A szervezet tevékenységének hatékonyságát a befogadó országok befolyásolták, illetve korlátozták. Az angolok például előírták, hogy azoknak a magyaroknak, akik náluk igényelnek menedékjogot, kézzel kell kitölteniük az ICEM formanyomtatványát. Más befogadó országok nem támasztottak hasonló igényt.³⁸

Az Ausztrián keresztül kivándorlás megszervezésében az ICEM kiválóan teljesített. Néhány hónapon belül mintegy 155 000 magyar menekültet szállítottak el Ausztriából és helyeztek el részben tengerentúli, részben európai országokban.³⁹

A kezdeti befogadó készség 1956 végén sok nyugati országban megakadt: befogadási stopot rendeltek el és részben felfüggesztették a pénzügyi támogatásokat is. Az UNHCR és az ICEM tevékenysége a továbbvándorlások megszervezésében jelentősen megnehezült. A rosszbodott befogadási és továbbvándorlási lehetőségek a táborban élő menekülteknél gyakran vezettek kétségbeesett cselekedetekhez, illetve öngyilkossági kísérletekhez. Ezek a viszonyok nyilvánvalóan jelentősen hozzájárultak a hazatérési törekvések felerősödéséhez.⁴⁰

Helmer belügyminiszter 1957 végén az UNHCR Végrehajtó Bizottságának genfi ülésén köszönetét fejezte ki a nyugati országoknak 100 000

³⁷ Göran MELANDER: Refugees and International Cooperation. *International Migration Review*, 1981/1–2. 35–41.

³⁸ BA B106/47465.

³⁹ TAUBINGER László: i. m. 2.

⁴⁰ Brigitta ZIERER: i. m. 168.

magyar menekült átvételéért. Hangsúlyozta, hogy a magyar menekültek segítése az egész nyugati világ feladata. Ausztria első befogadó, illetve menekülttovábbító szerepét a magyarkérdés megoldásában senki sem vitatta az ülésen.⁴¹

A többször említett és elismert tranzitfunkció gyakorlása közben is akadtak azért időnként problémák. Ha a magyarok Ausztriából már továbbutaztak egy másik európai országba és nem kívántak ott tartósan megtelepedni, hanem például a tengerentúlra akartak utazni, jelentős nehézséggel szembesültek – és nemcsak ők, hanem a második befogadó európai ország és maga Ausztria is. A magyaroknak például, akiket Brémában helyeztek el, Ausztriában azt mondták, hogy mint kivándorlók haladéktalanul behajózhatnak a tengerentúlra. De egyáltalán nem ez volt a helyzet. A helyi német hatóságoknak igen jelentős erőfeszítésére került, míg elérték, hogy teljesüljön a magyarok kivándorlási vágya.⁴² Az Ausztrián keresztül hazatérésben szintén mutatkoztak nehézségek. 1957 és 1958 folyamán a bajor és az osztrák hatóságok több esetben csak nagy nehézségekkel tudtak közös nevezőre jutni abban, hogy a hazatérni kívánó magyarokat hogyan kellene hazaszállítani. Julius Raab azt mondta erről ekkortájt: „Nem játszhatjuk az egész világ jótevőjének szerepét. Nem adhatunk itt semmilyen engedményt, különben az egész társaságot (a már továbbutazott magyarokat) ismét visszakapjuk.”⁴³

A magyar hazatérés internacionalizálása

A menekültek között alapvetően két csoport létezett. Az elsőhöz azok tartoztak, akik el akarták hagyni Ausztriát. A másodikhoz azok, akik hosszabb időre vagy tartósan ott szándékoztak maradni. Az osztrák kormány fő célja az volt, hogy az első csoportba tartozók számára az ország elhagyását minél előbb meggyorsítsák.⁴⁴ Ugyanez vonatkozott természetesen azokra is, akik a hazatérés mellett döntöttek. Azoknak a magyaroknak a száma, akik más országokból Ausztrián keresztül hazatértek, mintegy 3300 volt.⁴⁵

Különös problémát jelentettek a fiatalok, 18 évnél fiatalabb magyar menekültek. Közülük a 14 év alattiakat akarattuk ellenére is hazaszállí-

⁴¹ Uo.

⁴² BA B150/5139.

⁴³ MinProt, 106. d., 1957. 01. 15.

⁴⁴ BA B150/3551.

⁴⁵ TAUBINGER László: i. m. 2.

tották, amennyiben Magyarországon élő szüleik kérték. A 14 évnél idősebbek akaratuk ellenére történő hazaszállításához az osztrák kormány nem járult hozzá. Mivel a magyar jog szerint az utóbbiak sem voltak önállóak, gyakori konfliktusok keletkeztek miattuk Magyarország és Ausztria között. Ausztria magatartását a magyar kormány a kísérő nélküli kiskorúak ügyében a vállalt semlegesség megsértésének tartotta.⁴⁶

1956. december közepén Leopold Figl külügyminiszter fogadott egy német parlamenti delegációt. A beszélgetés során azt mondta: szerinte nem lehet véletlen, hogy a magyar menekültek még mindig nagyobb nehézség nélkül léphetik át az osztrák határt. Véleménye szerint e mögött az a tény húzódhat meg, hogy a magyar bábkormány és az oroszok a számukra nem kívánatos személyeket ki akarják engedni.⁴⁷

Grubhofer államtitkár elismerte a parlamenti delegáció tagjainak, hogy az ENSZ egymillió dolláros gyorssegélye (26 millió schilling) éppen jökor érkezett Ausztriába. Az összeget a menekülttáborok lakhatóvá tételére és berendezésére fordították. A Vöröskeresztes Társaságok Ligája addig 25 000 magyar menekültet gondozott, de 1957 februárjáig – ígéretük szerint – kiterjesztik a menekültellátást 35 000 személyre. Az UNHCR bécsi képviselője arról tájékoztatta a Bundestag tagjait, hogy Ausztria az ENSZ-től nem költségvetésszerű, csupán ad hoc támogatásban részesül, és addigi összköltségeinek támogatásáról a tagállamok csak az 1957. januári genfi konferenciát követően kívánnak dönteni.⁴⁸

Bécs nem akarta túl gyorsan sem megkezdeni a magyarok csoportos repatriálását. Az illetékes magyar szervek már 1956. november végétől tervezték különböző módokon a hazatérni kívánó (főként fiatal) menekültek csoportos útját. A magyar politika határozott célja az volt, hogy a problémát *kétoldalúan*, Ausztriával tárgyalva oldja meg (nyilván a moszkvai elvárásoknak is megfelelően). Jugoszlávia esetében ez a törekvés többnyire meg is valósult. Ezzel szemben Ausztria a hazatérítést is (ahogyan említettük) nemzetköziesíteni akarta. A korai repatriálással szembeni fő érv az volt, hogy az ENSZ menekültügyi főbiztosa időközben kiterjesztette illetékességét. Már nemcsak a menekültek továbbbírányításával és letelepítésével foglalkozott, hanem a repatriálással is. Ausztria számára tehát (a Genfi Egyezmény szerződő államaként) kötelezővé vált a Főbiztosság képviselőjét bevonni a repatriálásba. (Nem mellékesen: anyagilag és politikailag is így látszott hasznosabbnak.) Persze ar-

⁴⁶ Peter HASLINGER: i. m. 159.

⁴⁷ BA B150/5139.

⁴⁸ Uo.

ra is rámutattak osztrák részről, hogy minden menekültnek korlátlan joga van szabadon dönteni sorsáról. Továbbá, ahogyan Reichmann követségi tanácsos 1956. december végén Beck István magyar küldöttnek hangsúlyozta, Magyarországon nincs nyugalom, amit az a tény is mutat, hogy a menekültek még mindig nagy számban érkeznek Ausztriába. Végül az osztrákok meg akarták beszélni a repatriálási eljárást Lindt menekültügyi főbiztossal, aki december végén érkezett Bécsbe.⁴⁹

Lindt Bécsbe érkezését követően azt mondta az osztrák illetékeseknek, hogy átgondolta a magyar menekültek ausztriai helyzetét, s az a véleménye, hogy a magyar repatriáló bizottságnak Ausztriában *osztrák vezetés* alatt kell maradnia. Az elnöki funkció betöltésére vonatkozó osztrák ajánlatot (mint említettem) nem akarta tehát magára vállalni a szervezet. A repatriáló bizottságban Lindt szerint az osztrák, a magyar és az UNHCR-képviselők mellett az ICEM képviselőjének is részt kellene vennie. Domináns szerepe ellenére az UNHCR tehát háttérben kívánt maradni, az állami szereplők fontosságának látszatát fenntartva.⁵⁰

A magyar követségi tanácsos azt jelentette Budapestre, hogy az osztrákok amerikai parancsot teljesítenek, amikor az Egyesült Államoknak és más nyugati államoknak „ágyútöltelék” rekrutálnak a fiatal magyar menekültek közül. A már megérkezett és a megígért nemzetközi segítség szerinte igen komoly költségvetési támogatást jelent Ausztriának, különösen akkor, ha a táborokban tartózkodó magyar menekülteknek rossz ellátást adnak. Így az osztrákok sok millió dollárt takarítanak meg, amelyet egyszerűen zsebretesznek.⁵¹ Ebben az értelmezésben természetesen nem maradt semmi tér, szerep és feladat a nemzetközi kormányzati szervezeteknek (UNHCR, ICEM).

Az Ausztria és Magyarország között a magyarok repatriálásáról folyó vita alatt (1956. november vége és december közepe között) további mintegy 80 000 magyar állampolgár lépte át az osztrák határt. Figl valós alapokra támaszkodó feltételezése (bizonyos menekültcsoportok tudatos kiengedése Kádárék részéről) mellett a magyar kormány igyekezett fenntartani annak látszatát, hogy minél több magyart kíván visszahozni Ausztriából. A két megállapítás nem mond ellent egymásnak: voltak emberek, akik fontosak és voltak, akik veszélyesek voltak a korabeli hatalom számára.

Osztrák adatok szerint a magyarokat repatriáló bizottság működésének kezdete előtt mintegy 500 magyar menekült nyilvánította ki haza-

⁴⁹ Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban: MOL) XIX-J-36-a 305/9/1956.

⁵⁰ AdR BKfAA Ungarn 3d GZ 511190 II-Pol. 1956. 404 d.

⁵¹ MOL XIX-J-36-a 305/9/1956.

téresi szándékát, amit osztrák részről tudomásul vettek. Az 1956. november 29-i amnesztiarendelet alapján, amely a gyors, formalítások nélküli csoportos hazatérés lehetőségét biztosította volna, a magyar politika tömeges hazatérésre számított. Amikor kiderült, hogy ez a szám valahol az eltávoztottak 10%-a körül rögzül, Kádárék ezt azzal magyarázták, hogy az osztrák politika különböző lépésekkel akadályokat gördít a szabad hazatérés elé.⁵² (Arról nem esett szó, hogy az amnesztia csak a határ illegális átlépésére vonatkozott, egyebekre nem; továbbá határidőt is szabott a jelentkezésre.) Az ausztriai Magyar Menekültszolgálat vezetőjének adatai szerint 1957. január 1-e és 1959. január 31-e között 11 940 személy tért vissza Magyarországra. Ebből szerinte Ausztriára 8138, más európai országokra 3802 menekült esett.⁵³

Összegzés

A menekültkérdéssel foglalkozó társadalomkutatók gyakran állapítják meg, hogy a magyar menekültek nyugati befogadása volt az első példa a nagyvonalú befogadásra.⁵⁴ Sokkal ritkábban említik, hogy ez a befogadás egyidejűleg a kétoldalú államközi (kormányközi) kapcsolatok háttérbeszorulásának egyik első megnyilvánulásaként is értékelhető. Az UNHCR és az ICEM hatékony segítsége nélkül Ausztria aligha oldhatta volna meg ilyen sikeresen a magyar menekültek továbbirányítását, repatriálását és integrálását. Amint Jugoszlávia megtapasztalta, hogy a hozzájuk menekült magyarok kétoldalú tárgyalásokkal, bilaterális alapon, az UNHCR nélkül nem továbbíthatók, nem habozott azonnal irodát berendezni (még ha hangsúlyozottan ideiglenes jelleggel is) Belgrádban az UNHCR képviselőjének.⁵⁵ És akkor még alig esett szó arról a nélkülözhetetlen segítségről, amelyet a nem kormányzati szervezetek tettek a magyar menekültek érdekében (például a Nemzetközi Vöröskereszt, a Nemzetközi Caritas, az Evangélikus Egyház Belső Missziója és Segélyszervezete stb.).⁵⁶ Ezek a tények is a (kisebb) állami szereplők gyengülését, háttérbe szorulását mutatják a nemzetközi politikában.

⁵² AdR BKfAA Ungarn 3d GZ 511190 II-Pol. 1956. 404 d.

⁵³ TAUBINGER László: i. m. 2.

⁵⁴ A bevezetőben idézett Moussalión kívül például Soós Katalin: *1956 és Ausztria*. In: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta historica, 1993. 97, 47–59; Brigitta ZIERER: i. m. 170; CSERESNYÉS Ferenc: Ötvenhatosok menekülése Ausztriába és Ausztrián át. *Múltunk*, 1998/1. 70.

⁵⁵ BA B150/3549.

⁵⁶ Hauptstaatsarchiv Wiesbaden 508/4203; 508/4198b; bzw. BA B106/9569.

A (kormányzati) segélyszervezetek tevékenysége időnként egész konkrét módon átfedésben volt a nagyobb államok érdekeivel. Különösen az Egyesült Államok érdekei tükröződtek bizonyos lépéseikben (a menekültek válogatása, elszállásolása, helyben tartási törekvése, a menekültügy ad hoc finanszírozása).

Ausztriában a menekültek lakásépítési programját is az UNHCR-rel közösen valósították meg. A második világháború vége óta Ausztriában élő és ott maradó menekülteket 1960 végéig kihozták a táborokból és lakásokba költöztették. A magyar menekültek tartós ausztriai integrálásának programjára az ENSZ 3 500 000 amerikai dollárt utalt át az osztrák kormánynak, az UNHCR lakásépítési projektjének keretében pedig 500 lakást építettek a magyarok számára.⁵⁷

⁵⁷ A lakások elosztásánál elsősorban azok a menekültek jöttek számításba, akik már rendelkeztek állással.
TAUBINGER László: i. m. 6–7.