

KECSKÉS D. GUSZTÁV*

AZ ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁGA ÉS AZ 1956-OS MAGYAR MENEKÜLTEK NEMZETKÖZI JOGVÉDELME**

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.2.03>

Az 1956-os magyar menekültek mintegy kétszázézeres tömegének ellátása, tovább szállítása és letelepítése a nemzetközi menekültsegélyezés rendkívüli sikere volt, amelyben az ENSZ-család intézményei, különösen az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) kiemelkedő szerepet játszottak. Az 1956-os magyar menekültválság és a nemzetközi befogadás rövid felidézése után a tanulmány bemutatja, milyen lépéseken keresztül valósult meg az UNHCR jogvédő tevékenysége a magyar menekültek irányában a menekültstátusz megadásának kérdésétől a munkaerőpiaci védelmen át az új hazába való beilleszkedéshez szükséges iratok beszerzésében nyújtott segítségig. Láthatjuk, hogy a Főbiztosság éberren követte a Kádár-vezette magyar kormányzatnak a menekültekkel kapcsolatos jogalkotó tevékenységét és annak gyakorlati megvalósítását is. A cikk végül megvonja az UNHCR magyarokkal kapcsolatos jogvédő tevékenységének mérlegét. A tanulmány főként az UNHCR Levéltár (Genf) dokumentumainak felhasználásával készült, de utalás történik a NATO Levéltárának (Brüsszel), az ENSZ Genfi Hivatala Levéltárának, a Vöröskereszt és Vörösféldhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége Levéltárának (Genf) és a Magyar Nemzeti Levéltárnak az irataira is. A hidegháború kontextusában a magyar menekülteket befogadó nyugati országoknak nem okozott nehézséget a menekültstátusz megállapítása a Magyarországról érkezők számára. Az üldözöttség elismerése és az üldözök azonosítása nem tűnt kétségesnek. A menedékjog megadása egyben a kommunista országok kudarcának és a Nyugat jóindulatának propagandisztikus kifejezése is volt. A szovjet blokk szívéből, Magyarországról a „Szabad Világba” érkező menekülttömeg kezelésének professzionális szervezése pedig felértékelte a Főbiztosságot a nyugati döntéshozók szemében. Az UNHCR magyar menekültekkel kapcsolatos jogvédő lépéseit nagy gondosság és jogi alaposág jellemezte. A Főbiztosság az Alapszabályában lefektetett jogvédő munkáját igazi „védőügyvédként”, következetesen, éberren és empatikusan, a menekültek szempontjait jóhiszeműen szem előtt tartva végezte a befogadó országok és Magyarország hatóságai előtt egyaránt. A Menekültügyi Főbiztosság magyar menekültekkel kapcsolatos jogvédő

* PhD, tudományos főmunkatárs, Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: kecskes.gusztav@abtk.hu.

** Az 1956 utáni menekültválság és a magyar emigráns közösségek a hidegháború idején című projekt (NKFI-1 FK-135586, Tsz: 72063) keretében készült. Hálásan köszönöm Nagy Boldizsárnak, hogy a tanulmány megírásában tanácsaival segített.

tevékenysége sikeresnek tekinthető. A befogadó országok hatóságai számos esetben kifejezték, hogy igényt tartanak az UNHCR szakértő véleményére. A menekültstátusz megadásának általános elfogadtatásában, a döntés jogi alátámasztásában fontos ösztönző szerepet töltött be a Főbiztosság, különösen annak híres menekültjogi szaktekintélye: Paul Weis. Az UNHCR nemzetközi jogvédő tevékenységét jelentősen megkönnyítette, hogy a befogadó országok kormányai támogatón, a szervezetet partnernek tekintve vettek részt az 1956-os magyar menekültek befogadásában.

BEVEZETÉS

Az 1956-os magyar forradalom és szabadságharc leverését követő menekülthullám és a befogadásukra nemzetközi szinten szervezett humanitárius akció a magyar és az egyetemes migrációtörténetnek egyaránt kiemelkedő fejezete. A magyar menekültek mintegy kétszázezres tömegének ellátása, tovább szállítása és letelepítése a nemzetközi menekültsegélyezés rendkívüli sikere volt, amelyben az ENSZ-család intézményei, különösen az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR), valamint más kormányközi, kormányzati és nem kormányzati humanitárius szervezetek kiemelkedő szerepet játszottak.

A magyar menekültek országuk határait a fennálló magyar törvények¹ szerint illegálisan maguk mögött hagyva nem csupán az elnyomó hatalom megtorló intézkedései elől menekültek el, hanem ezzel a lépésükkel – nemzetközi jogi értelemben – ki is kerültek eredeti hazájuk jogvédelme alól. Az így keletkezett jogi űrt a végleges letelepedésük szerinti országaik állampolgárságának megszerzéséig részben az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jogvédő tevékenysége töltötte ki.

Az 1956-os magyar menekültválság és a nemzetközi befogadás rövid felidézése után megfigyeljük, milyen lépéseken keresztül valósult meg az UNHCR jogvédő tevékenysége a magyar menekültek irányában a menekültstátusz megadásának kérdésétől a munkaerőpiaci védelmen át az új hazába való beilleszkedéshez szükséges iratok beszerzésében nyújtott segítségig. Amint látni fogjuk, a Főbiztosság éberen követte a Kádár vezette magyar kormánynak a menekültekkel kapcsolatos jogalkotó tevékenységét és annak gyakorlati megvalósítását is. Végül megvonjuk az UNHCR magyar menekültekkel kapcsolatos jogvédő tevékenységének mérlegét.

A témára vonatkozó publikált elsődleges források közül kiemelkedik az UNHCR Hivatal Alapszabálya (1950)² és a Genfi Menekültügyi Egyezmény (1951)³. A nem

¹ Az 1950-es években a BHÖ („hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása”) a tiltott határátlépést egységes tényállásként az állam elleni bűncselekmények körébe sorolta. Ezt a dokumentumot az Igazságügyi Minisztérium 1952-ben állította össze. Lásd KIRÁLY Balázs László: „Bővebb gondolatok a határátlépésről” *Belügyi Szemle* 2017/6. 75. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.6.4>.

² Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html.

³ Convention and Protocol relating to the status of refugees. Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. Text of the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. Resolution 2198 (XXI) adopted by the United Nations General Assembly with an Introductory Note by the Office

publikált források közül a legfontosabbak az UNHCR Levéltárából⁴ az ausztriai kirendeltség (Branch Office) és az UNHCR Központ (Genf) közti levelezés (interoffice memorandum), továbbá a bonni, a római, a brüsszeli és a párizsi UNHCR képviselők és a genfi központ közötti levelezés. A UNHCR Központon belül főként a jogi osztályon keletkeztek a tanulmányban hivatkozott feljegyzések. Az ENSZ Genfi Hivatalának Levéltárából⁵ származik a Főbiztosság tevékenységét ellenőrző és részben irányító UNREF Végrehajtó Bizottság egyik albizottsága ülésének a tanulmányban felhasznált jegyzőkönyve.

A MAGYAR MENEKÜLTVÁLSÁG KIHÍVÁSAI

Az 1956-os magyar forradalom és szabadságharc vérbefojtása után – ebben a korabeli publikált nyugati és az 1989-ig titkosan kezelt magyar statisztikák is megegyeznek – mintegy kétszázezer ember hagyta el az ország területét, amiből 1957 nyaráig – élve a Kádár-kormány által meghirdetett amnesztiával – több mint tizenegyezeren hazatértek.⁶ „A hirtelen és tömeges elvándorlásoknak az országban egyedülálló példája”-ként minősíti az 1956–1957-es menekülési hullámot Puskás Julianna 1985-ben publikált tanulmánya.⁷ Az ország lakosságának a számítások szerint 1,5–1,7%-át érintő emigráció demográfiai hatását jól érzékelteti, hogy az ennek nyomán előállt népességvesztés 70%-kal meghaladta az 1956. évi természetes szaporodást.

of the United Nations High Commissioner for Refugees. Published by UNHCR Communications and Public Information Service P. O. Box 2500, 1211 Geneva 2, Switzerland: www.unhcr.org/3b66c2aa10. A Genfi Menekültügyi Egyezmény magyar szövegét lásd: 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, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=10809.14911.

⁴ UNHCR Archives (Genf), a továbbiakban UNHCR Archives, lásd: www.unhcr.org/archives-and-records.html.

⁵ United Nations Office at Geneva (UNOG) Archives (Genf), a továbbiakban UNOG Archives, lásd: [www.unog.ch/80256EE60057D930/\(httpPages\)/AA470E2196D2A2DOC1257C850049FC6F?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE60057D930/(httpPages)/AA470E2196D2A2DOC1257C850049FC6F?OpenDocument).

⁶ „KSH-jelentés az 1956-os disszidálásokról. Az illegálisan külföldre távozott személyek főbb adatai, 1956. október 23. – 1957. április 30.” *Régio* 1991/4. 174–211. (Különlenyomat is az 1956-os Intézet kiadásában. Budapest, 1992.) Egy osztrák belügyminisztériumi jelentés szerint 1957. április 6-ig 174 704 magyar menekült érkezett Ausztriába; a jugoszláv belügyminisztérium pedig úgy tudta, hogy 1957. május 26-ig 19 181 magyar menekült lépte át Jugoszlávia határát. Az 1961-ig Magyarországra visszatértek számát a magyar hatóságok kb. 40 ezerre teszik („A pontos szám megállapíthatatlan, mivel az ellenforradalom utáni néhány hónapban a hazatérésekről nyilvántartás nem készült.”). Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (Budapest): M–KS 288. f. 5/232. ő. e. Belügyminisztérium és a Külügyminisztérium előterjesztése az MSZMP KB Politikai Bizottsághoz, Jelentés az emigráció életének főbb vonásairól és javaslatok az emigráció felé irányuló propaganda javítására (1961. június 6.).

⁷ Puskás Julianna: „Elvándorlások Magyarországról 1945 óta és a magyar diaszpóra néhány jellegzetessége az 1970-es években” in MOLNÁR János – ORBÁN Sándor – URBÁN Károly (szerk.): *Tanulmányok a magyar népi demokrácia negyven évéről* (Budapest: MSZMP KB Párttörténeti Intézete–MTA Történettudományi Intézete 1985) 247. Lásd még Puskás Julianna: „Magyar menekültek, emigránsok – »DP-k« és »56-osok«, 1944–1957” *Aetas* 1996/2–3.

Megváltozott a lakosság nemek szerinti összetétele: a távozók kétharmada ugyanis férfi volt, és a nőtöbbslet elérte az 1949-es értéket. Érzékelhetően csökkent a fiatal generációk számaránya, mivel az országot elhagyók többségét ők adták.⁸ Az UNHCR 1957. március 11-én közzétett statisztikáiból arról értesülhetünk, hogy az emigránsok közül 1957 márciusáig mintegy 173 ezren kerültek első fogadóhely gyanánt Ausztriába és 18 600-an Jugoszláviába.⁹ Már 1956 novemberétől megkezdődött e két államban összezsúfolódott továbbszállítás, mivel ezeket az országokat a menekültek nagy többsége csak első állomásnak tekintette, és tovább kívánt menni. 1957. április 1-jéig az ENSZ menekültügyi hivatala által nyilvántartott 193 805 kivándorló közül 135 417 személyt (70%) már elszállítottak huszonkilenc különböző – tizennégy Európán kívüli – országba. 78 574 fő (40,5%) európai és 56 843 fő (29,3%) pedig Európán kívüli államokba került.¹⁰ 1957. december végéig új hazájába érkezett az Ausztriában nyilvántartásba vett menekültek mintegy 90%-a. A legtöbben az Egyesült Államokban (35 026), Kanadában (24 525), Nagy-Britanniában (20 590), az NSZK-ban (14 270), Svájcban (11 962), Franciaországban (10 232) és Ausztráliában (9423) telepedtek le.¹¹

A magyar menekültválság megoldása a korabeli nemzetközi humanitárius segítségnyújtás kiemelkedő projektje volt. Ezek az új menekültek sokkal jobb bánásmódban részesültek, mint a korábbi magyar emigránsok¹² vagy a többi korabeli európai menekült. Néhány elszigetelt negatív példát leszámítva, az 1956–1957-es magyar menekülttömeg integrálása a nyugati társadalmakba nagyon eredményes akciónak tekinthető. Ennek becsült összköltsége több mint százmillió akkori, vagyis több mint egymilliárd mai dollár, ami messze meghaladja az 1954-ben létrehozott ENSZ Menekült Alapba (UNREF) a második világháború utáni menekültprobléma megoldására befizetett összeget.¹³ Pedig az 1950-es évek közepén még több mint két-

⁸ VALUCH Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében* (Budapest: Osiris 2001) 49. Lásd még: MURBER Ibolya: „Arcok a tömegeből. Az ötvenhatos magyar menekültek társadalom-statisztikai vizsgálata” in JANKOVICS József – NYERGES Judit (szerk.): *Hatalom és kultúra*. Az V. Nemzetközi Hungarológiai Kongresszus (Jyväskylä, 2001. augusztus 6–10.) előadásai. II. (Budapest: 2004).

⁹ NATO Archives (Brüsszel): Report on Hungarian refugees, note by the Chairman of the Committee of Political Advisers, signed A. Casardi, C–M (57)65 (1957. április 17.). Ez a jelentés az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának 1957. március 11-én kiadott statisztikáira támaszkodik.

¹⁰ Nations Unies, Comité de l'UNREF, A/AC. 79/73 (1957. május 8.).

¹¹ Report of the Intergovernmental Committee for European Migration on the Hungarian Refugee Situation (Ausztria, 1957. december 31.). USA Senate Report, n° 1815.1958, idézi Puskás 1985 (7. l.) 249. Statisztikai adatok az 1956-os magyar menekültek kivándorlásáról, letelepedéséről és hazatéréséről az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának 1958. január 31-i összesítő adatsorai alapján: BÉKÉS Csaba – KECSKÉS D. Gusztáv (szerk.): *A forradalom és a magyar kérdés az ENSZ-ben, 1956–1963. Tanulmányok, dokumentumok és kronológia* (Budapest: Magyar ENSZ Társaság 2006) 185–187. A menekültek elszállításában az Európai Migráció Kormányközi Bizottsága [Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM] döntő szerepet játszott. Erről lásd Kecskés D. Gusztáv: „Menekültszállítás és hidegháború. Az Európai Migráció Kormányközi Bizottsága (ICEM) és az 1956-os magyar menekültek” *Századok* 2018/1. 145–170.

¹² BORBÁNDI Gyula: *A magyar emigráció életrajza, 1945–1985 I.* (Budapest: Európa 1989) 408–409.

¹³ GIL LOESCHER: *The UNHCR and the World Politics. A Perilous Path* (Oxford–New York: Oxford University Press 2001) 87, <https://doi.org/10.1093/0199246912.001.0001>.

száz menekülttáborban mintegy hetvenezer, zömében a második világháború során elűzött „hard core” menekült volt Ausztriában, az NSZK-ban, Olaszországban és Görögországban az 1940-es évek vége óta.¹⁴

Az 1956-os magyar menekültek nyugati befogadásának különleges sikerét számos tényező együttesen magyarázza.¹⁵ A második világháború borzalmaira emlékező humanitárius érzület, ezzel összefüggésben a menekültek jogainak egyre pontosabb és határozottabb megfogalmazása éppúgy hozzájárult, mint a levert forradalommal mélyen együtt érző nyugati lakosság támogató hozzáállása. Az 56-os emigráció munkaerőpiaci szempontból különlegesen kedvező összetétele találkozott a „csodákat” produkáló nyugati gazdasági fellendüléssel. A döntő elemnek mindazonáltal a NATO-kormányok politikai akaratát tekinthetjük, amely – a szovjetekkel vívott ideológiai csata okán – a közvélemény érzelmi azonosulásának hanyatlása után is erőteljesen támogatta a magyar menekültprobléma felszámolását. A magyar menekültválság megoldásának pénzügyi alapja ugyanis túlnyomó részben kormányzati forrásokból, és elsősorban az Észak-atlanti Szövetség államaiból származott.¹⁶ A kormányzati hozzájárulások jelentőségét jól érzékelteti, hogy a magyar menekültek ausztriai ellátásának költségeit döntően az egyes kormányok által az ENSZ-hez és más szervezetekhez befizetett összegek fedezték. A magánszervezetek felajánlásai bár jelentősek voltak, de az egészhez képest csupán járulékos jellegűek lehettek.¹⁷ A pénzgyűjtési erőfeszítések nemzetközi jogi felhatalmazással (az ENSZ Közgyűlés határozatai) bíró koordinációja, a humanitárius szükségletek és tevékenységek szakszerű és megbízható dokumentálása, valamint a pénzgyűjtési felhívások támogatására professzionálisan megszervezett és lebonyolított médiakampány révén az ENSZ intézményrendszere jelentősen hozzájárult a nyugati kormányzati akarat kiformálódásához és sikeres megvalósulásához.¹⁸

Hogyan vette ki részét e példászerű nemzetközi együttműködésből jogvédő tevékenysége révén az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága?

¹⁴ LOESCHER (14. lj.) 89. Az egyes európai országok második világháború utáni menekült helyzetének részletes áttekintéséhez lásd Louise W. HOLBORN (with the assistance of Philip and Rita CHARTRAND): *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972 I.* (Metuchen, N. J.: The Scarecrow Press 1975) 331–346.

¹⁵ A magyar menekültek sikeres nyugati befogadásának egyes tényezőiről lásd KECSKÉS D. Gusztáv: „Egy humanitárius csoda anatómiája – az 1956-os magyar menekültek nyugati befogadása” *Külggyi Szemle* 2010/4. 158–168.

¹⁶ A NATO szerepéről az 1956-os magyar menekültek nemzetközi befogadásában lásd: KECSKÉS D. Gusztáv: „A NATO és az 1956-os magyar menekültek” *Világtörténet* 2016/3. 357–372.

¹⁷ Archives of the United Nations Office in Geneva (Genf): G. I. 30/2 (Situation in Hungary, Relief measures, Refugees), Jacket n° 2 (11 January – 11 November 1957). United Nations General Assembly, UNREF Executive Committee, Fourth Session, Standing Programme Sub-Committee, Fourth Session, Report on the Fourth Session of the Standing Programme Sub-Committee, Geneva, 23–28 January 1957, general, A/AC.79/53, A/AC.79/PSC/5 (1957. január 28.).

¹⁸ A magyar menekültek segélyezésére az ENSZ által szervezett pénzgyűjtési- és médiakampányról lásd: KECSKÉS D. Gusztáv: „Pénzgyűjtés és propaganda: Az ENSZ-intézmények információs tevékenysége az 1956-os magyar menekültválság megoldása érdekében” *Századok* 2012/1. 109–145.

A MENEKÜLTSTÁTUSZ MEGADÁSÁNAK KÉRDÉSE

A magyar menekültek 1956. november 4-én kezdődő tömeges Ausztriába áramlása nyomán azonnal felmerült a kérdés, hogy az érkezőknek az UNHCR Alapszabálya és az 1951-es Menekültügyi Egyezmény szerint vajon megadható-e a menekült jogállás.¹⁹ Oskar Helmer osztrák belügyminiszter 1956. október 26-án, vagyis még a forradalom idején úgy rendelkezett, hogy Ausztria minden fegyver nélkül jövő magyar menekültnek menedéket ad, függetlenül attól, hogy mely okok miatt hagyta el hazáját, és milyen a politikai meggyőződése. Azt is leszögezte, hogy országa teljesíteni fogja a Menekültügyi Egyezmény alapján rá háruló nemzetközi kötelezettségeit.²⁰ A menekültstátusz mint jogi kategória megadása azonban hosszabb folyamat eredménye volt Ausztriában és a végleges letelepedés államaiban egyaránt.

AZ ÁTMENETI MEGOLDÁSOK IDŐSZAKA

Az 1956. november elejétől 1957. január végéig tartó három hónap menekültjogi szempontból átmeneti időszaknak tekinthető, amikor még a befogadó országokban nem alakult ki egységes álláspont a magyar menekültek jogállását illetően. A menekültstátusz megadására vonatkozó döntés a magyar menekültek legnagyobb tömegét ellátni kénytelen Ausztriában az osztrák kormány és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság interakciói nyomán született meg. Az UNHCR bécsi képviseleti irodája (Branch Office) a genfi központnak 1956. november 20-i dátummal küldött jelentésében beszámol arról, hogy az újonnan érkező menekültek nagy száma miatt, és mivel egyes nyugat-európai országok már röviddel Ausztriába érkezésük után fogadják ezeket a menekülteket, nem lehetséges a menekültek nemzetbiztonsági szűrésére és a menekültstátusz megadására való jogosultság eldöntésére irányuló olyan közigazgatási eljárás lefolytatása, amelyben a képviseleti iroda és az osztrák szövetség-

¹⁹ A menekültek jogállására vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény meghatározza a menekült fogalmát, a menekültek jogait és az államok jogi kötelezettségeit a menekültek irányában. Az 1. cikk A. rész (2) bekezdés szerint menekült az: „Aki 1951. január 1. előtt történt események következtében faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni...”

²⁰ MURBER Ibolya: *Flucht in den Westen 1956. Ungarnflüchtlinge in Österreich (Vorarlberg) und Liechtenstein. Magyar menekültek Ausztriában (Vorarlberg) és Liechtensteinben 1956* (Feldkirch: Schriftenreihe der Rheticus- Gesellschaft 2002) 41. Murber Ibolya szerint az október 26-i nyilatkozat megfélemler az osztrák kormány egyrészt az osztrák Államszerződés (1955. május.14.) előírásainak kívánt megfelelni, másrészt az Ausztria által 1954. november 1-jén ratifikált Genfi Menekültügyi Egyezménynek. Ausztria a svájci semlegesség humanitárius aspektusát tartotta maga számára iránymutatónak. Ekkor még nem egyeztetett az osztrák kormány az UNHCR-rel. Murber szerint tudatos politikai döntésről volt szó az osztrák kormány részéről, amellyel a frissen visszanyert szuverenitása védelmében a nemzetközi közösség előtt bizonyítani akart. Lásd még Johanna GRANVILLE: „Of Spies, Refugees and Hostile Propaganda: How Austria dealt with the Hungarian Crisis of 1956” *History* (The Journal of the Historical Association) 2006, January, Vol. 91, Issue 301. 66.; CSERESNYÉS Ferenc: „A nemzetközi menekültjog alkalmazása: Ausztria és az '56-os menekültek” *Múltunk* 2007/1. 169–186.

gi Belügyminisztérium korábban megállapodott. Az irat szerint azonban az osztrák szövetségi menekülttáborokban (Bundeslager) elhelyezett menekültekre vonatkozóan lefolytatják a nemzetbiztonsági szűrésre és a menekültstátusz megadására irányuló normális eljárást, és azokat, akik bűnügyi vagy politikai háttérük miatt első ránézésre (prima facie) kétségeket ébresztenek, elkülönítik. Ausztriába érkezéskor minden személlyel kártyát töltenek ki (név, születés helye és ideje, utolsó magyarországi lakcím), és esetenként ujjlenyomatot vesznek fel. Ez a kártya a menekülteknél marad a tranzittábor elhagyásáig, majd az osztrák Belügyminisztériumhoz küldik. A minisztérium megőrzi ezeket a kártyákat, és előzetes ellenőrzést végez saját adatai alapján. Amennyiben kedvezőtlen információt találnak, az érintett személyt újra elkülönítik, és súlyos esetben le is tartóztatják. A dokumentum tanúsága szerint az osztrák hatóságok úgy vélekedtek, hogy az alapos szűrést a végleges letelepedés országaiban kell elvégezni. Amennyiben a rövid ideig Ausztriában tartózkodó menekültől volt valamilyen információja az osztrák belügynek, közölte azt a letelepítő ország hatóságaival. A bécsi képviselői iroda véleménye szerint a befogadó országok csak akkor tudnak Ausztriának tényleges segítséget nyújtani, ha válogatás nélkül, csoportokban viszik el a menekülteket, anélkül, hogy az osztrák hatóságoktól visszafogadásra vonatkozó általános kötelezettségvállalást várnának el.²¹

Paul Weis jogtanácsos szakértői véleményére²² támaszkodva az UNHCR központ 1956. november 27-én küldte válaszütemeit a bécsi képviselői irodához. Hátrányosnak tartották a menekültek két kategóriára osztását és azt, hogy a nem szövetségi táborokban lévő menekültek nem kapnak tanúsítványt. A magyar menekültek egy részét ugyanis a szövetségi, egy részét pedig tartományi fenntartású táborokban, illetve magánszemélyek által biztosított szállásokon helyezték el. A Főbiztosság illetékesei úgy vélekedtek, hogy az akkori válsághelyzetben a szokásos menekültügyi eljárást nem lehet hatékonyan lefolytatni, mivel a kibocsátó ország viszonyai kaotikusak, ezért a menekültek nem képesek végleges döntést hozni az életükre nézve, amit pedig az UNHCR Alapszabálya és a Menekültügyi Egyezmény előír.²³ Az osztrák hatóságok által szorgalmazott biztonsági szűrést azonban a genfi

²¹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection-General-Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from UNHCR Branch Office for Austria to UNHCR, subject: Eligibility Procedure and Screening of new Arrivals, Ref: G XV/V/8.15, No. 1090, confidential (1956. november 20.).

²² UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection-General-Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from Paul Weis to M. Pagès, Director, subject: Hungarian Refugees (folio 191, file 22/1 AUS), Ref: G XV/22/1AUS, 19/1/29AUS (1956. november 23.).

²³ Nagy Boldizsár szerint az 1951-es Menekültügyi Egyezményben a menekült meghatározása során olvasható tagmondat (1. fejezet, 1. cikk A. rész [2] bekezdés) – „nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni” („is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country”) – arra a helyzetre utal, amikor képtelenség az állam védelmét igénybe venni (mert nincs közrend), vagy az adott személy a félelme miatt nem akarja azt igénybe venni. Nagy Boldizsár értelmezésében az „unwilling” a végső döntésre utal: „will you avail yourself (of the protection) or will you not” (igénybe veszi [a védelmet] vagy nem veszi igénybe). Menekültjogi szakember továbbá hangsúlyozza, hogy akkoriban ennek a döntésnek nagy súlya volt, hiszen aki Nyugaton menedéjköért folyamodott, az szinte hazaárulóvá lett nyilvánítva, s világos volt, hogy soha nem térhet vissza, amíg a kommunis-

vezetőség végrehajthatónak tartotta. Az átmeneti helyzetben a magyar menekültek lehetőleg kedvezőbb jogállására törekedve a főbiztos hivatala el kívánta érni, hogy a tanúsítvánnyal rendelkező menekültek a táborok elhagyásakor megtarthassák kártyájukat, és csupán azok másolatát küldjék a regisztrációs központba, annak érdekében, hogy a menekültek ne legyenek igazoló dokumentumok nélkül, de maradjon nyom róluk a központban is. Igyekeztek továbbá biztosítani, hogy legalább azon továbbszállított menekültek visszavételét vállalja Ausztria, akiket csupán ideiglenes jelleggel fogadtak be valamely országba (mint például Svájc esetében).²⁴ Az UNHCR bécsi képviseleti irodája a központ felvetéseire válaszolva december 3-i jelentésében pontosította: a menekültek biztonsági szűrése csak a szövetségi táborokban és az olyan szállásokon kezdődött meg, ahol a menekültek hosszabb ideig tartózkodnak. Az átmeneti központokban kapott kártyák csak ideiglenes jellegűek, és csak a sürgősségi regisztráció célját szolgálják. Végül azokkal az európai országokkal, amelyek ideiglenes jelleggel fogadnak be magyar menekülteket, az osztrák kormány kétoldalú egyezményeket köt a menekültek esetleges visszavételéről.²⁵

Murber Ibolya osztrák dokumentumok alapján végzett vizsgálata szerint a menekültellátási rendszer megszilárdulásával a hivatalosan rögzített személyes adatok alapján gyakorlatilag személyi igazolványként működő „gondozási kártyát” („Betreuungskarte”) kapott november végétől Ausztriában minden új magyar menekült. Ez a kártya a menekülteknél maradt az ország elhagyásáig, és kezdetben feljogosította tulajdonosát a tömegközlekedés ingyenes használatára is. A menekültekről felvett személyi adatlapot először a menekülttáborok igazgatósága őrizte, végül pedig a tartományi belügyi hivatalhoz került. Mivel Ausztria szövetségi állam, így nem a szövetségi Belügyminisztérium tárolta ezeket az adatlapokat. Később azonban a szövetségi Belügyminisztérium bekérte a tartományi szervektől az 1957. februárig Ausztriában tartózkodó magyar menekültek adatait, és ezek alapján részletes statisztikai felmérést készített.²⁶

ta rendszer fennmarad. Ezért „a döntés végletes (és végzetes)”. Az UNHCR-dokumentum arra utal, hogy a központi kormányzat nem uralja az ország egészét, ami azt jelentheti, hogy az érintettek még nem állnak készen arra, hogy minden hidat felélessenek maguk mögött, és nem tudják eldönteni, hogy „unwillingek” vagy sem. Ebből az iratból továbbá az is kiderül, hogy az osztrák hatóságoknak nincs kapacitásuk egyedi eljárások lefolytatására, ami ugyancsak kizárja, hogy a menekült világosan nyilatkozzon döntéséről, ha mégiscsak döntött már. Forrás: Nagy Boldizsár közlése e-mail-üzenetben, 2020. április 24. Lásd Andreas ZIMMERMANN (szerk.) *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary* (Oxford: Oxford University Press 2011) 445.

²⁴ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Instruction from John Kelly to representative, UNHCR Branch Office for Austria, subject: Eligibility Procedure and Screening of Hungarian refugees (1956. november 27.).

²⁵ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, subject: Eligibility Procedure and Screening of New Hungarian Refugees, Ref: G XV/V/8.25(13.3K), No. 1148 (1956. december 3.).

²⁶ MURBER Ibolya – Wolfgang WEBER: „Heimat-Fremde-Heimat? Deskriptive Aspekte der Migrationsgeschichte ungarischer Flüchtlinge 1956/57 in Vorarlberg” *Montfort. Zeitschrift für Geschichte Vorarlbergs* 2001/2. 214.

Még 1956. október 28-án az osztrák védelmi miniszter rendeletben szabályozta a határátlépőkkel kapcsolatos intézkedéseket. A fegyverrel érkezők számára nem lehetett a Genfi Menekültügyi Egyezmény alapján politikai menedékjogot adni. Rájuk ugyanis az 1907-es hadijogi tárgyú Hágai Egyezmények vonatkoztak. A katonáktól, fegyverrel érkezőktől a határon azonnal elkobozták a fegyvereiket, és az osztrák határőrség internálótáborokba vitte őket. Az osztrák katonakéval azonos ellátást kaptak. Az egészségügyi feltételeket osztrák katonáorvosok biztosították, az esetleges kórházi költségeket pedig az osztrák hadsereg vállalta magára. Az internáltak mozgási szabadságát korlátozták. A Szövetségi Védelmi Minisztérium november 4-én kiadott parancsa szerint három internálótábort kellett felállítani. Ezeket december közepén oszlatták fel, amikor a hivatalos magyarázat szerint Magyarországon megszűntek a hadi cselekmények. A volt internáltak is automatikusan megkapták a menedékjogot.²⁷

A Főbiztosság apparátusa már november végén számított rá, hogy fel fog merülni az igény annak bizonyítására, hogy valamely menekült valóban az „új magyar menekültek” közé tartozik. Az UNHCR szerint az 1956. október 23. óta Magyarországról érkezettek tekinthetők annak. Az 1956 késő őszén Ausztriába jövő magyarokat, akik megkapták a Genfi Egyezmény alapján a politikai menedékjogot, új menekült (Neuflüchtling) kifejezéssel különböztette meg az osztrák hatóság azoktól az 1944–1945 után Ausztriában maradó vagy oda érkező elűzött személyektől és népi németektől, a „régii menekültektől” (Altflüchtling), akik a nemzetközi menekültügyi rendszer akkori állapota és a háború utáni nemzetközi kontextus következtében nem élvezhették se a menedékjog előnyeit, sem más befogadó ország jóindulatát.²⁸ Ausztriában külön kezelték őket. Amint említettük, az osztrák Belügyminisztérium érkezésükről és mozgásukról – így például ha másik táborba kerültek, vagy kívándorlási céllal, vagy táborösszevonás miatt eltávoztak, vagy mert Ausztriában munkát vállaltak és saját szállást tudtak maguknak fizetni – központilag feljegyzéseket vezetett. A későbbi befogadó országokba érkező magyar menekültekkel kapcsolatban az UNHCR nem volt abban a helyzetben, hogy megítélje, az ott részükre kiállított dokumentumok bizonyítják-e az „új magyar menekültek” csoportjához tartozásukat vagy sem. A bécsi képviseleti iroda azt javasolta, hogy erre hívják fel a további befogadó országokban lévő UNHCR képviseleti irodák figyelmét.²⁹

1957. január 9-én dr. Kadosa, a főbiztos bécsi képviseletének jogtanácsosa a Belügyminisztériumban szóban kérvényezte, hogy az osztrák hatóságok írásban is erősítsék meg, az 1956. október 23. óta érkezett magyar menekültekre érvényesnek tekintik a Genfi Egyezményt.³⁰ Az ezt igazoló dokumentumot 1957. január 11-én a

²⁷ MURBER (20. l.) 195.

²⁸ MURBER Ibolya: „Österreich und die Ungarnflüchtlinge 1956” in *Jahrbuch für Mitteleuropäische Studien 2015/2016* (Wien: Mitteleuropazentrum an der Andrássy Universität Budapest 2017) 28.

²⁹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, subject: New Hungarian Refugees – Proof of Special Status, Ref: G XV/V/8.25(13.3K), No. 1145 (1956. november 30.).

³⁰ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office

Belügyminisztérium valóban kibocsátotta, amelyet a képviseleti iroda angol fordítás kíséretében még aznap Genfbe küldött. A minisztérium kérte, hogy ezt egyelőre ne hozzák nyilvánosságra, mert attól tartottak, hogy sokkal több magyar menekült fogja kérelmezni az „A” tanúsítványt vagy az utazási dokumentumot, mint amennyinek a kiállítását „technikailag” akkor lehetségesnek tartották.³¹ Dr. Kadosa január 24-i jelentése szerint az Ausztriában lévő menekültek ideiglenes tanúsítványt kapnak, amit „szürke kártyának” neveznek, amely a Genfi Egyezményben foglalt minden jogot biztosított számukra. Ez egy-két hónapig volt érvényes, utána meg kellett újítani. Ha valakit az ezt követő biztonsági szűrés alapján *bona fide* (jóhiszemű) menekültnek találtak, „A” tanúsítványt kapott, ha viszont politikai vagy bűnügyi okokból nem találták jogosultnak, elkülönítették, és speciális táborban helyezték el. Velük kapcsolatban a Magyarországra való kitoloncolás lehetősége is felmerült. Az ilyen akciók előtt azonban az osztrák hatóságok konzultálni kívántak a bécsi UNHCR-képvisellett.³² Dr. Kadosa 1957. február 21-én már arról tájékoztatja szervezetének központját, hogy az újabb menekültek számának csökkenése következtében az osztrák hatóságok vissza tudnak térni az UNHCR-rel megállapodott eredeti rendszerhez: „A” tanúsítványt a teljes biztonsági szűrésen átesett menekültek vehetnek át, míg akiknél az első szűrés során kétségek merülnek fel, „szürke kártyát” kapnak.³³

Az osztrákhhoz hasonló gyakorlatot vezettek be a Németországi Szövetségi Köztársaságban is. Ott először átmeneti táborba kerültek a menekültek, ahol interjút készítettek velük a nürnbergi befogadó központ tisztviselői. Ennek alapján dokumentumot állítottak ki részükre, amely igazolta, hogy ideiglenes hatálylallyal a Genfi Egyezmény szerinti menekültnek ismerték el őket. Ezt a papírt a német hatóságok egyszerre tekintették személyazonosító okmánynak, tartózkodási engedélynek és a menekültstátuszt igazoló iratnak. 1957 októberében a Szövetségi Belügyminisztérium utasította a Szövetségi Jogosultságmegállapító Tanácsot, hogy küldjön kérdőívet kitöltésre minden új magyar menekültnek. Ezután – a biztonsági kockázatot jelentő eseteken kívül – minden magyar menekült automatikusan megkapta a menekültként való elismerésről szóló végleges igazoló okiratát.³⁴

for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, Bernard G. Alexander, Deputy Director, subject: Eligibility, Ref: G XV/V/8.25, JJK/mh (1957. január 10.).

³¹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, subject: Eligibility of New Hungarian Refugees, Ref: G XV/V/8.15, No. 75, JJK/mh (1957. január 18.).

³² UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, Geneva, subject: Eligibility Procedure for New Hungarian Refugees, Ref: G XV/V/8.15, No. 91, JJK mh (1957. január 24.).

³³ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, Geneva, subject: Eligibility Procedure – New Hungarian Refugees, Ref: G XV/V/8.15, No. 211, JJK mh (1957. február 21.).

³⁴ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the Deputy Representative in Germany to the UNHCR, Geneva, subject: Recognition of new Hungarian Refugees in Germany, G XV B1/16.1, EJ/hh (1957. október 28.).

Amint ismeretes, Jugoszlávia felé később indult meg a menekültáradat, mint Ausztria irányába. 1956. december végén a jugoszláv hatóságok mindössze 127 magyart tartottak nyilván. Nagyobb tömegek 1957. kora tavaszán indultak meg a déli határ irányába, amikor az osztrák–magyar határon ismét megszigorították a határőrizetet.³⁵ A jugoszláv kormány az ENSZ és a nyugati országok nyomására bő egy hónappal később, mint Ausztria – főként a saját nemzetközi megítélésének javítása érdekében – 1956. december elején kinyilvánította, hogy politikai menedéket nyújt az országban tartózkodó magyaroknak. Ezt a magatartását 1957 augusztusáig fenntartotta. Az ezután érkezőket, a magyar kormánnyal kötött titkos egyezmény értelmében, visszaadták a magyar hatóságoknak.³⁶

AZ UNHCR ÁLLÁSFOGLALÁSÁNAK MEGSZÜLETÉSE

1957. január elejére a befogadó országokban egyre élesebben merült fel a kérdés, hogy a Genfi Menekültügyi Egyezmény alkalmazható-e a magyar menekültekre, mert az egyes részes államok belső jogrendje és gyakorlata ehhez alkalmazkodik.³⁷ A svéd kormányzatot nyugtalanította a Főbiztosság tevékenységének esetleges kiterjesztése 1951 után kezdődő ügyekre.³⁸ Az UNHCR brüsszeli képviselői irodája tájékoztatta a genfi központot a belga hatóságok javaslatáról, mely szerint kérik, hogy tárgyalják meg a kérdést az UNREF Végrehajtó Bizottságának soron következő ülésén, és erre a Főbiztosság készítsen egy feljegyzést. A főbiztos brüsszeli képviselője szerint a belga hatóságok hajlottak arra, hogy az Egyezmény 1. cikk A. rész (2) bekezdésében szereplő korlátozást – az Egyezmény az 1951. január 1. előtt történt események áldozataira vonatkozik – rugalmasan kezeljék. Hajlandónak tűntek e paragrafus kiterjesztő értelmezésére, amely lehetővé tenné, hogy a közelmúlt magyarországi eseményeit abból a „sajátos helyzetből eredeztessék, amelybe az ország a második világháború vége óta került”. A belga kormányzat kifejezésre juttatta óhaját, mely szerint az Egyezmény alkalmazhatóságát egy felhatalmazott testület mondja ki, annak érdekében, hogy a jogalkalmazó szervek minden kételye eloszoljon. A brüsszeli kormányzat továbbá kívánatosnak tartotta, hogy a befogadó

³⁵ MURBER Ibolya: „Az 1956-os magyar menekültek Jugoszláviában” *Limes* 2006/3. 75.

³⁶ Kovács Attila (szerk.): „Hová megyünk bajtársak?” – „Világnak”. *Szlovénia és az '56-os magyar menekültek. „Kam gremo prijatelji? V svet!” Slovenioja in madžarski begunci v letih 1956 in 1957* (Ljubljana–Lendva: Inštitut za Norodnostna Vprašanja/Etnikai Kutatóintézet 2016) 26–28. A szerző Katarina Kovačević „Madarske izbeglice u Jugoslaviji 1956–57. godine” című tanulmányára támaszkodik (In: Tokovi istorije, 2003/1–2. 101). Kovačević nem találta meg magát az egyezményt, de annak létezését jugoszláv külügyi iratok alapján feltételezi (Diplomatski arhiv Ministarstva spoljnih poslova Srbije, Politička arhiva: DA MSPS, PA, F-149, UN-594, br. 3719.).

³⁷ Guy S. GOODWIN-GILL: „The International Law of Refugee Protection” in Elena FIDDIAN-QUASMIYEH [et al.] (szerk.): *Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Oxford: Oxford University Press 2014) 40.

³⁸ *The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. By United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Managing director and principal author: Mark CUTTS (Oxford: Oxford University Press 2000) 30–31.

országokban ugyanazon menekültügyi megoldást alkalmazzák az új magyar menekültek irányában (például az utazási dokumentumok tekintetében).³⁹

Az UNHCR vezető jogtanácsosa, Paul Weis által 1957. január 9-i dátummal készített feljegyzés alapos jogi érvekkel igyekszik alátámasztani az egyezmény alkalmazhatóságát az 1956-os magyar menekültekre. A Genfi Egyezmény 1. cikk A. rész (2) bekezdéséből kiindulva hangsúlyozza, hogy az 1951. január 1. előtti események következtében menekültté vált személyekre korlátozódik a megállapodás érvényessége. Az „1951. január 1. előtt történt események” kifejezés értelmezéséhez azonban idézi az Egyezmény tervezetét készítő Hontalanság és a Kapcsolódó Problémák Ad Hoc Bizottsága (Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems) elnevezésű testületet, amelynek az 1950. február 17-i első üléséről készített jelentésében a következő szövegrész szerepel: „Az »Európában történt események következtében« kifejezést olyan nagy jelentőségű, ebben az időszakban végbemenő eseményekre kívánták alkalmazni, mint területi vagy mély politikai változások, valamint szisztematikus, programszerű üldözések, amelyek korábbi változások utóhatásai („after-effect”).” „A második dátum, 1951. január 1. kizárja az e dátum után történő eseményeket, de nem zárja ki azokat a személyeket, akik később válhattak menekültté ez előtti események eredményeként vagy olyan utóhatások eredményeként, amelyek későbbi időpontban mentek végbe.” Paul Weis ebből az általa „hiteles értelmezésnek” („authoritative interpretation”) nevezett szövegből, valamint az Egyezmény rendelkezéseit kialakító különféle testületek – Hontalanság és a Kapcsolódó Problémák Ad Hoc Bizottsága, az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának 11. ülészaka, az ENSZ Közgyűlés Harmadik Bizottsága, Meghatalmazottak Konferenciája a Menekültek és Hontalan Személyek Helyzetéről (Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons) – vitáiból azt a következtetést vonja le, hogy a dátum, amikor valaki menekültté válik, „irreleváns”. Továbbá, hogy a vizsgált esetben „az események” azokra a jelentős politikai változásokra utalnak, amelyek Magyarországon a második világháború után mentek végbe, nevezetesen a kommunista párt által uralt népi demokrácia létrehozására. És Weis szerint az 1956 őszi bekövetkezett felkelés és annak a szovjet hadsereg általi leverése ennek a korábban végbement politikai változásnak az utóhatása. Így véleménye szerint az 1951-es Menekültügyi Egyezmény alkalmazható az újabb magyar menekültekre, amennyiben megfelelnek az 1. cikk A. rész (2) bekezdés előírásainak. Az UNHCR vezető jogtanácsosa hivatkozik továbbá az Európa Tanács Konzultatív Közgyűlése (Consultative Assembly of the Council of Europe) 1956. november 19-i határozatára⁴⁰ is, amely minden tagállamot felszólít, hogy a magyar menekültekkel az 1951-es Genfi Egyezmény szerint járjanak el.

³⁹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Belgium, Jacques Colmar to the UNHCR, Bernard G. Alexander, subject: Application of the Convention aux réfugiés de Hongrie (1957. január 4.).

⁴⁰ Consultative Assembly, Special Committee to watch over the interests of European nations not represented in the Council of Europe, Sixth Session, Situation in Hungary, Resolution adopted by the Standing Committee on 19th November 1956 on the proposal of the Special Committee, Paris, 19th November, 1956. Restricted, AS/SNR (8) 37. Forrás: <https://rm.coe.int/situation-in-hungary-resolution-adopted-by-the-standing-committee-on-1/168079b04c>. A dokumentumban nincs szó arról,

A Menekültügyi Főbiztosság Alapszabályának létrehozása kapcsán keletkezett iratokat szintén alaposan megvizsgálva Paul Weis rámutatott, hogy az UNHCR-nek a menekültstátusz megadásával kapcsolatos vitás esetekben az UNREF Végrehajtó Bizottságával vagy az ENSZ Közgyűlésével kell konzultálnia. Az Alapszabály 1. bekezdése pedig rögzíti, hogy a főbiztos az ENSZ Közgyűlés felhatalmazása alapján jár el. A 3. bekezdés pedig leszögezi, hogy az UNHCR-nek „a Közgyűlés vagy a Gazdasági és Szociális Tanács által adott irányelveket kell követnie”. Márpedig, amint ezt a jogtanácsos is hangsúlyozza, az ENSZ Közgyűlés foglalkozott a magyar menekültek ügyével, és 1956. november 9-én és 21-én határozatokat is hozott.⁴¹ Ezek a határozatok pedig kinyilvánították, hogy az UNHCR illetékes e menekültcsoport *pro tanto* egészével kapcsolatban.⁴² Ezt a jogi állásfoglalást leegyszerűsítve tartalmazza a Főbiztosság jelentésének IV. függeléke (Admissibilité des réfugiés hongrois – A magyar menekültek jogosultsága, 1957. január 18.), amelyet az UNREF Végrehajtó Bizottságának negyedik ülészakára nyújtottak be.⁴³

Az UNHCR 1959-ben egy belső iratban még visszatért az 1956-os magyaroknak a menekültstátusz megadásával kapcsolatos jogi érvekre, és kiegészítette azokat. Hivatkozott az osztrák Legfelső Bíróság döntésére (No. 3 Ob. 359/57), amely egy alacsonyabb bíróság két magyar menekülttel kapcsolatos határozatára benyújtott fellebbezés nyomán született. A Legfelső Bíróság ugyanis – Paul Weis fentebb hosszán idézett okfejtésével megegyező módon – úgy vélte, hogy „a Magyarországon 1956. októberben végbement események eredete a Magyarországon 1951. január 1. előtt létrejött politikai és kormányzati körülményekre vezethető vissza, és mivel a menekültstátusz megadásának további feltételei megvannak, a szóban forgó személyeket úgy tekinthetjük, hogy az 1951-es Egyezmény hatálya alá esnek.” Az osztrák Legfelső Bíróság egy másik ügyben is (N. 3 Ob. 491/57) ugyanilyen döntést hozott. Az elemzés hozzátette még, hogy az 1951-es Egyezményben részes államok kiterjeszthetik a menekülteket segítő intézkedéseiket olyan menekültcsoportokra is, amelyek nem esnek az általuk vállalt szerződési kötelezettségek hatálya alá. Az Egyezményt tárgyaló és véglegesítő Meghatalmazottak Konferenciája (Conference of Plenipotentiaries) ugyan-

hogy minden magyar menekülttel az 1951-es Genfi Egyezmény szerint járjanak el. Az iratban azonban szerepel az a felszólítás, hogy „adjanak konkrét kifejezést annak a széleskörű szolidaritásnak, amelyet Európa szabad népei éreznek a hősiés magyar nép iránt, akik szabadságukért, nemzeti létükért és keresztény örökségükért küzdenek” („*concrete expression must be given to the widespread feeling of solidarity felt by the free peoples of Europe for the heroic Hungarian people in their fight for liberty, national existence and their Christian heritage*”), ami összefüggésbe hozható Paul Weis érvelésével.

⁴¹ Az ENSZ Közgyűlés 1006 (ES-II) számú határozata, II. rész (571. teljes ülés, 1956. november 9.); 1129 (XI) számú határozat (587. teljes ülés, 1956. november 21.).

⁴² UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from Paul Weis to M. Pagès, Director, subject: Eligibility of Refugees from Hungary, 22/1/HUNG (1957. január 9.).

⁴³ Archives of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (Genf): 22/1/2, A1023, box 3. Le problème des réfugiés hongrois en Autriche. Evaluation des besoins et recommandations concernant les mesures à prendre. Document présenté par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Comité Exécutif de l'UNREF, Quatrième session, Distribution: générale, A/AC.79/49 (1957. január 18.).

is ennek érdekében elfogadta az E. ajánlást, amely így szól: „A Konferencia reményét fejezi ki, hogy a Menekültek Státuszára vonatkozó Egyezmény kilépve a szerződés kereteiből példaértékű lesz, és minden nemzetet arra vezet, hogy, amennyire lehetséges, a területükön lévő személyeket menekültként ismerje el, és azokat is, akikre az Egyezmény feltételei nem vonatkoznak, az abban leírtak szerint kezelje.”⁴⁴

Paul Weis egy menekültjoggal foglalkozó 1960-ban megjelent szakcikkében a fenti érveket is elősorolva a magyar menekültek státuszának megítélésével kapcsolatban további adalékokkal is szolgált. Megemlítette, hogy Bajorország Közigazgatási Bírósága Münchenben másodfokon 1959. április 28-án az osztrák Legfelső Bíróság határozatával azonos döntést hozott. Végül megerősítette, hogy tudomása szerint a Genfi Menekültügyi Egyezményt aláíró valamennyi állam elfogadta, hogy a magyar menekültek *prima facie* (első látásra) az Egyezmény rendelkezéseinek hatálya alá esnek.⁴⁵

A Menekültügyi Főbiztosság központjában 1957. május végén készített összefoglaló feljegyzés szerint a befogadó országok hatóságai elfogadták az UNHCR állásfoglalását, és a magyar menekülteknek az Egyezmény alapján megadták a menekültstátuszt. Az UNREF Végrehajtó Bizottság Állandó Program Albizottsága (Standing Program Sub-Committee of the UNREF Executive Committee) 1957. január 23. és 28. között zajló negyedik ülészakán Ausztria, Franciaország, Olaszország, Hollandia és Svájc képviselői kinyilvánították, hogy országaik álláspontja szerint a Genfi Menekültügyi Egyezmény alkalmazandó a magyar menekültekre. Olaszországban a továbbszállításra váró ideiglenesen befogadott menekülteket addig még nem vizsgálta meg a jogosultságot megállapító bizottság. Más menekültekkel a normál eljárást folytatták le: 1957. március végéig 127 eset közül egy kivétellel mindenkinek megadták a menekültstátuszt. Nagy-Britanniában nem volt speciális „jogosultsági eljárás” a magyar menekültek részére, hanem ugyanazon jogokat kapták, mint más menekültek. De csak azoknak adtak konvenció utáni okmányt (Convention travel document), akiket úgy ítélték meg, hogy „szilárdan letelepedtek az Egyesült Királyságban”, addig pedig londoni úti okmányt (London travel document) kaptak. Az NSZK-ban a magyar menekültek egyszerűsített eljárásban nyerték el a menekültstátuszt, és kaptak konvenció utáni okmányt. A dokumentum végül összefoglalóan megállapítja, hogy a Főbiztosság tudomása szerint egyetlen kormány sem emelt kifogást az Egyezménynek a magyar menekültekre való alkalmazása ellen, ha egyébként megfelelelek az Egyezmény 1. cikkében foglalt előírásoknak. Feltételezték továbbá, hogy az Egyezményben részes államok kormányai elfogadták az 1951. január 1-jei határidőnek az UNHCR által adott értelmezését.⁴⁶

Az üldözötté válás határidejének kérdésén túl a Főbiztosság Alapszabálya és az 1951-es egyezmény más vonatkozása esetében is kiterjesztő értelmezést javasolt az

⁴⁴ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN–Protection–General–Hungary (9.1959–4.1967). Memorandum, Scope of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. Eligibility under the Convention of refugees who left Hungary because of the events of 1956 (1959. szeptember 2.).

⁴⁵ Paul Weis: „Le concept de réfugié en droit international” *Journal du Droit International* 1960/4. 969.

⁴⁶ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Memorandum from Paul Weis to J. Marsch, UNHCR Branch Office in Luxembourg, through Jacques Colmar, subject: Application of 1951 Convention to Hungarian Refugees, Ref. G.XV.7/1/8,6/1 HUN (1957. május 28.).

UNHCR, és fogadtak el az érintett befogadó országok a magyar menekültek érkezésekor. A nemzetközi menekültjog hatályos alapdokumai ugyanis a menekültstátusz megadásához elvileg az egyéni üldözöttség bizonyítását várták el.⁴⁷ A magyarokra azonban úgy tekintettek, mint *prima facie* (első látásra elfogadható) menekültekre: August Rudolf Lindt főbiztos úgy érvelt, hogy az egyéni esetek vizsgálata alapján történő megítélés sürgősségi helyzetben nem lehetséges. Ezért az UNHCR meg sem kísérelte, hogy megítélje a menekülés egyéni motivációit, hanem minden magyart *prima facie* menekültnek fogadott el, későbbre halasztva a menekültstátuszra való jogosultság egyéni vizsgálatát.⁴⁸ A magyar menekültek fogadásában kulcsszerepet játszó Ausztria hatóságai a menekültválság első hónapjaiban úgy látták, hogy ilyen menekülttömeg egyéni elbírálása adminisztratív lehetetlen. Oskar Helmer belügyminiszter szavai szerint: „Most nincs időnk arra, hogy az egyéni esetek vizsgálatába kezdjünk.”⁴⁹ Ez volt az első alkalom a Menekültügyi Egyezmény aláírása óta, amikor a menekült jogállást nem egyénileg vizsgálták, hanem csoportként. Erre használta James Morgan Read, a menekültügyi főbiztos helyettese, 1956. július és december között a hivatal ügyvezetője a „csoportos menekültek” (group refugees) kifejezést.⁵⁰ A két világháború között a nemzetközi közösség a menekültek ügyével hagyományosan csoportalapon foglalkozott. Amikor pedig egy csoportot menekültként azonosítottak, mindig széles megközelítést alkalmaztak.⁵¹ A magyar menekültek kapcsán megjelent gyakorlat a későbbi menekültválságok idején precedens értékű lett.

A menekültstátusz elvi jelentőségű megítélésének kérdése után vegyük számba e döntés gyakorlati következményeit is!

A MENEKÜLTSTÁTUSZ GYAKORLATI KÖVETKEZMÉNYEI

A MENEKÜLTÉK VÉDELME A MUNKAERŐPIACON

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága a menekültek helyzetét meghatározó legfontosabb tényezőnek a munkához való jogot tartotta. Ennek megfelelően a genfi központ és a képviselői irodák a munkavállalás területére kiemelt figyelmet fordítottak. A bécsi képviselő 1956. november 23-i jelentéséből a Főbiztosság vezetői így örömmel értesülhettek arról, hogy a Szociális Minisztérium utasította az alárendelt hatóságokat: az 1956. október 23-a után Ausztriába érkezett magyar menekülteket

⁴⁷ Alexander BETTS – Gil LOESCHER – James MILNER: *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection* (London: Routledge ²2012) 19.

⁴⁸ BETTS–LOESCHER–MILNER (7. l.) 23.

⁴⁹ UNHCR Archives: Transcript of the Interview of August R. Lindt by Bryan Deschamp, 4 February 1998, Sound Recording, UNHCR Oral History Project, Fonds 36, Records of the Archives. 17.

⁵⁰ UNHCR Archives: Transcript of the Interview of August R. Lindt by Bryan Deschamp, 4 February 1998, Sound Recording, UNHCR Oral History Project, Fonds 36, Records of the Archives. 17.

⁵¹ Lásd Ivor C. JACKSON: „The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection” *International Journal of Refugee Law* 1991/3. (The 1991 Geneva Colloquium. The 1951 Convention relating to the Status of Refugees. Principles, Problems and Potential. Geneva, 22–24 July 1991.) 408–409, <https://doi.org/10.1093/ijrl/3.3.403>.

a Menekültügyi Egyezmény szerinti menekültekként kezeljék akkor is, ha nincs „A” tanúsítványuk. Az 1956. február 8-i 2,III/173.743-7/1955. számú rendelet ugyanis ehhez feltételként előírta a menekültek státuszának a megerősítését a biztonsági hatóságok részéről.⁵² A Központ aggodalmaira válaszul az UNHCR bécsi kirendeltsége december 3-án újra megerősítette, hogy a megfelelő biztonsági szűrési folyamat befejezéséig a munkavállaláshoz elfogadják annak bizonyítását, hogy az illető menekült 1956. október 23. óta érkezett Ausztriába.⁵³ November 30-i jelentésében a bécsi iroda felvetette az emigráns élsportolók mint speciális segítséget igénylő menekültcsoport ügyét. Érzékelték ugyanis, hogy a menekült sportolók játékbá állásának kérdése széles sportolói csoportokat érinthet. Úgy vélték, hogy a Genfi Egyezménynek az „azonos körülmények” fogalmáról szóló 6. cikke alapul szolgálhat a nemzetközi sportszövetségek számára a probléma rendezéséhez.⁵⁴

A munkavállaláshoz kötődő szociális kedvezmények kiharcolása is részét képezte a Menekültügyi Főbiztosság jogvédő tevékenységének. 1957. május 14-én az UNHCR luxemburgi képvisellete tájékoztatta a genfi vezetést, hogy a Munkaügyi és Társadalombiztosítási Minisztériumnál végzett közbenjárása eredményeként az ottani magyar menekültek is részesedtek az öregségi és rokkantsági nyugdíj újabb kiegészítésében, amely az eredeti szabályok szerint nem járt volna nekik, továbbá kaptak immár családi pótlékot eltartott gyermekeik után.⁵⁵ A brüsszeli képviselintézkedése a belga bányai par számára toborzott magyar menekültek ügyében szintén eredményesnek bizonyult. Ennek előzménye volt, hogy az Ausztriából befogadott három ezer magyar menekültet és az 1957. május–júniusban Jugoszláviából befogadott ezeröttszáz menekültet kivették a belga társadalombiztosítás azon általános szabálya alól, mely szerint munkanélküli segély és (egészségügyi) táppénz csak százötven nap tényleges munka után jár. Ez a kedvezmény nem vonatkozott a jugoszláv táborokban a belga bányai par számára toborzott munkaerőre. A bányák veze-

⁵² UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Instruction from John Kelly to representative, UNHCR Branch Office for Austria, subject: Eligibility Procedure and Screening of Hungarian refugees (1956. november 27.).

⁵³ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, subject: Eligibility Procedure and Screening of New Hungarian Refugees, Ref: G XV/V/8.25(13.3K), No. 1148 (1956. december 3.).

⁵⁴ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, subject: Situation of sportsmen among new hungarian refugees, Ref: G XV/V/8.14(13.3K), No. 1201 (1956. december 18.). „6. cikk: Az »azonos körülmények« fogalma. Az Egyezmény alkalmazásában az »azonos körülmények« fogalom azt jelenti, hogy bármely követelményt (ideértve az átmeneti tartózkodásra vagy a tartózkodás időtartamára és feltételeire vonatkozó követelményt), amelyet az egyénnek, ha nem lenne menekült teljesítenie kellene ahhoz, hogy a kérdéses jogot élvezhesse, ténylegesen teljesítenie kell, azon követelmények kivételével, amelyeknek természetüknél fogva a menekült nem tehet eleget.” Forrás: Genfi Menekültügyi Egyezmény.

⁵⁵ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Rapport sur l’activité de l’Office [UNHCR] de Luxembourg pendant les mois de mars et d’avril 1957 (1957. május 14.).

tői nekik még a Bányászati Szövetség által külföldön szerződtetett munkaerő részére a bányacégek által fizetendő szokásos kedvezményeket sem adták meg. Az UNHCR belgiumi képviselője fellépett a Munka- és Társadalombiztosítási Minisztériumban, és ennek nyomán a bányáipar számára toborzottakra is a kiterjesztették a többi magyar menekültre vonatkozó kedvezményt.⁵⁶

OKMÁNYOK BESZERZÉSE

A menekülteknek a befogadó társadalomba való sikeres beilleszkedéséhez, a menekültjogi dokumentumokban célként megfogalmazott normális mindennapi életéhez szükségük volt hivatalos személyes okmányokra, amelyeket a menekültlét vagy a viszontagságos menekülés miatt nélkülöztek. Az UNHCR ezen a téren is a segítségükre sietett.

A külföldre utazáshoz szükséges iratok kérdése már az Ausztriából történő elszállítás kapcsán felmerült. Az UNHCR bécsi képviselője 1956. november 30-i jelentésében kérte a genfi központot, hogy tájékoztassák a magyar menekültek szállítása ügyében illetékes Európai Migráció Kormányközi Bizottságát (Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM)⁵⁷, hogy az Ausztriát elhagyó magyar menekültek, akiknek nincsenek megfelelő úti okmányaik, milyen utazási dokumentumot kaphatnak. A szállítmányok az akkori sürgősségi helyzetben az osztrák Belügyminisztérium által lepecsételt névsorokkal hagyták el az országot. Számítottak azonban arra, hogy az Európából tovább utazni kívánó menekültek szabályos úti okmányokat fognak igényelni. A helyzetet bonyolította, hogy egyes érintett országok már ratifikálták a Genfi Menekültügyi Egyezményt, így biztonsági szűrés és regisztráció után konvenciók úti okmányokat (Convention Travel Document) állíthattak ki. Más államok a menekültek úti okmányaira vonatkozó, 1946-ban kihirdetett egyezmény alapján londoni úti okmányt (London Travel Document) adtak a menekülteknek.⁵⁸ Mindkét dokumentumot a menekültstátusz bizonyítékeként elismerték a bevándorlási országok kormányai. A bécsi UNHCR-képviselő feltételezte, hogy azokban az országokban, amelyek egyik megállapodást sem ratifikáltak, a más országokban letelepedni kívánó menekültek a külföldieknek készült útlevélet (aliens passport) kaphatják meg.⁵⁹ A Norvég Menekült Tanács elnökének az UNHCR-hez

⁵⁶ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). J. Duqué, Délégue Adjoint du HCR en Belgique à UNHCR, Geneva, G.XV.Bx/13, D/44 Pr.2.C, 100, JD/GVD (1958. május 16.).

⁵⁷ Ez a mai Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) elődje.

⁵⁸ Intergovernmental Committee on Refugees, Final Act of the Intergovernmental Conference on the adoption of a travel document for Refugees and Agreement relating to the issue of a travel document to refugees who are the concern of the Intergovernmental Committee on Refugees, 15 October 1946, UNTS Vol. XI, No. 150.: www.refworld.org/docid/502d026d2.html.

⁵⁹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, Dr. J. J. Kadosa, legal advisor to the UNHCR, subject: Travel Documents for New Hungarian Refugees, Ref: G XV/V/8.25(8.19), No. 1144 (1956. november 30.).

1959-ben küldött tájékoztatása szerint Norvégiában minden magyar menekült először külföldieknek készült útlevelet kapott, és ebbe pecsételték bele a tartózkodási engedélyt. Konvenció útján okmányigénylések a rendőrség alaposan „átvilágította” a kérvényező motivációit (miért ment el Magyarországról?). Ha úgy találták, hogy kizárólag gazdasági okokból hagyta el eredeti hazáját, vagy más problémák merültek fel (pl. bűnözők esetében), nem adták meg a kért okiratot. Mindazonáltal azok, akiknek nem volt konvenció útján okmányuk, ugyanúgy rendelkeztek tartózkodási engedéllyel, és élhettek a szociális jogokkal is.⁶⁰

A magyar menekültek társadalmi integrációjának előrehaladtával felmerült az igény, hogy különféle hatóságok és munkáltatók előtt bemutassák személyes okmányaik eredeti példányait.⁶¹ 1958 októberében az UNHCR bonni képviselője a genfi központhoz fordult, mivel több magyar menekült kérte, segítsen a kirendeltség diplomáik, születési és házassági anyakönyvi kivonataik és más hivatalos személyes irataik megszerzésében. Barátaikon és rokonaikon keresztül ugyanis nem tudták elérni céljukat. Ezeknek a dokumentumoknak a megléte ugyanakkor számos esetben rendkívül fontos volt az érintettek számára.⁶²

Az UNHCR Levéltára megőrizte Nyáry István László menekült orvos esetét. Amikor először Ausztriába érkezett, benyújtotta az illetékes hatósághoz 1944-ben a Pécsi Egyetemen szerzett orvosi diplomáját, ami alapján engedélyt kapott a praktizálásra Ausztriában. Diplomája azonban autóbalesetben megsemmisült. Később egy németországi állást azért nem kapott meg, mert nem tudta bemutatni diplomája eredeti példányát. A bécsi UNHCR-képviselő jogtanácsosa, Ivor C. Jackson 1959. január 2-án azt javasolta a genfi központnak, hogy kérjenek hitelesített másolatot a Pécsi Egyetemről a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságán keresztül.⁶³ Az UNHCR 1959. január 19-én valóban a VNB-hez fordult, hogy kísérelje meg a Magyar Vöröskereszt segítségével beszerezni a diploma hiteles másolatát.⁶⁴ Ez sikerült is: 1959. május 12-i levelében a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága értesítette erről a Főbiztosságot. A berni magyar követség küldte el a diplomamásolatot a VNB-nek.⁶⁵

⁶⁰ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Personal letter of Arne Fjellbu, Chairman, Norwegian Refugee Council, Oslo to Paul Weis, legal advisor, UNHCR, Geneva, Ref: AF/MK (1959. július 1.).

⁶¹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Memorandum of H. C. Kapur (through P. Weis), UNHCR, Geneva, subject: Procuring of diplomas and other personal documents from Hungary, Ref: 6/1/HUN (1959. május 13.).

⁶² UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from Deputy Representative in Germany to the UNHCR, Geneva, subject: Procuring of Diploms and other Personal Documents from Hungary, Ref: LSch/IC/58, No. 757, LSch/kh (1958. október 16.).

⁶³ UNHCR Archives: 6/8/HUN Protection–Certificates and Documents–Hungary. Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from Ivor C. Jackson, Legal Advisor, UNHCR Branch Office, Vienna to the UNHCR, Geneva, subject: NYARY István László, dob 15.1.1911, Ref: G XV/V/1.108, No. 2, ICJ/ej (1959. január 2.).

⁶⁴ UNHCR Archives: 6/8/HUN Protection–Certificates and Documents–Hungary. Letter from H. C. Kapur, Legal Section, UNHCR to the International Committee of the Red Cross, Ref: HCK/NP (1959. január 19.).

⁶⁵ UNHCR Archives: 6/8/HUN Protection–Certificates and Documents–Hungary. Lettre du Comité International de la Croix-Rouge à l'Office du Haut-Commissaire pour les Réfugiés (1959. május 12.).

A bonni képvisellettől szintén kapott jelzést a központ a hivatalos iratok beszerzése iránti igényekről. Az egyik magyar menekültnek például 1959. áprilisban születési anyakönyvi kivonatára és iskolai bizonyítványára volt szüksége ahhoz, hogy speciális képzésre járhasson. A bonni iroda érdeklődött az UNHCR vezetőségénél, hogy ezzel a kéréssel a magyar hatóságokhoz fordulhat-e.⁶⁶ Az ausztriai és nyugat-németországi kirendeltségek felvetései nyomán a központ május 13-i összefoglalójában állást foglalt a kérdéssről. Ebből kiderül, hogy mindaddig a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága segítségét igyekeztek igénybe venni ilyen ügyekben. Az VNB közbenjárását azonban – a sikeresen zárult Nyáry-ügy ellenére – nem tartották hatékonnak. Az ilyen igények kielégítését nehezítette, hogy az NSZK, bár elfogadta a Genfi Menekültügyi Egyezmény 25. cikkelyét is, mely kéri a befogadó országot, hogy állítsa ki mindazon hivatalos iratokat a menekültek részére, amelyeket más külföldiek [aliens] számára kiállít, mégsem tette meg. Ausztria viszont nem hagyta jóvá az Egyezmény 25. cikkelyének ide vonatkozó részeit, így a magyar menekültek nem nyújthattak be kérelmet az osztrák hatóságokhoz ilyen dokumentumok kiadása céljából. Az NSZK-ban a magyarokra is alkalmazható volt viszont a Hontalan Külföldiek Törvénye⁶⁷, amely alapján öregségi és rokkantsági nyugdíjat fizettek azon menekülteknek, akik bizonyítani tudták, hogy eredeti hazájukban biztosítottak voltak. A feljegyzés készítője, H. C. Kapur azt javasolta, hogy ezt az ügyet vitassák meg a magyar hatóságokkal a genfi magyar képviseleten keresztül, és próbálják meg elérni, hogy a magyar illetékesek elfogadják az UNHCR-t mint csatornát a szükséges személyes iratok megszerzéséhez.⁶⁸

AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ ÜGYEK

Lindt főbiztos 1958-as ausztriai látogatása során Helmer belügyminiszterrel is tárgyalt, aki megerősítette, hogy az osztrák kormány hajlandó minden segítséget megadni azoknak az „új magyar menekülteknek”, akik az osztrák állampolgárság megszerzésére törekcszenek.⁶⁹ Az UNHCR jogvédő tevékenysége mindazonáltal bizonyos

⁶⁶ UNHCR Archives: 6/8/HUN Protection–Certificates and Documents–Hungary. Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from UNHCR Representative in Germany to the UNHCR, Geneva, subject: MATYASOVSKY, Sandor, Ref: LSch/IC/59, LSch/v0, No. 264 (1959. április 7.).

⁶⁷ Ausfertigungsdatum: 25.04.1951. Vollzitat: „Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 243-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) geändert worden ist”. Lásd: <https://www.gesetze-im-internet.de/hauslg/BJNR002690951.html>.

⁶⁸ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Memorandum of H. C. Kapur (through P. Weis), UNHCR, Geneva, subject: Procuring of diplomas and other personal documents from Hungary, Ref: 6/1/HUN (1959. május 13.).

⁶⁹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from the UNHCR Branch Office for Austria, K. C. Elliot, Acting Representative, UNHCR, Vienna to UNHCR, Geneva, subject: Eligibility of new Hungarian Refugees for UNHCR Assistance, Ref: G XV/V/20.Gen, No. 1112, KCE/eaj (1958. június 17.).

esetekben még a menekültügyi alapidokumentumokban rögzített végső cél – az állampolgárság megszerzése⁷⁰ – utáni időre is kiterjedt. A Főbiztosság igyekezett elérni, hogy az állampolgárságot elnyert menekültek is részt vehessenek a menekülteket segítő ausztriai UNREF projektekben (pl. lakásépítés menekültek számára), ha az arra való regisztrációkor még nem voltak állampolgárok.⁷¹ A jogi probléma abból adódott, hogy ha egy, az UNHCR mandátuma alá tartozó menekült elnyeri a befogadó országa állampolgárságát, akkor a Főbiztosság Alapszabálya 6. cikk A rész (c) bekezdés alapján nincs többé az UNHCR joghatósága alatt, mert már élvezzi a befogadó állam védelmét. A Főbiztosság törekvése sikerrel járt: az UNREF Végrehajtó Bizottsága alaposan megtárgyalta az ügyet, és kedvezően döntött. Az UNHCR bécsi képviselete feljegyzésében adott érvet a Végrehajtó Bizottság alkalmazhatónak találta az osztrák esetre is. Ennek értelmében, ha menekültet UNREF projektre elfogadtak, de még annak megkezdése előtt megkapta az osztrák állampolgárságot, akkor a jogosultságát egyéni elbírálás alapján még megállapíthaták.⁷²

1957. szeptember elején az UNHCR hágai képviselője értesítéseire hivatkozva érdeklődött a genfi vezetőségtől, hogy mi van azokkal a holland nőkkel, akik magyar menekülthöz mentek feleségül: megkapják-e az 1948. december 24-i törvény értelmében a magyar állampolgárságot? A hollandiai képviselet kérdésére válaszolva az Igazságügyi Minisztérium tudatta, hogy holland hivatalos álláspont szerint az érintett holland nők a még hatályos (1948) magyar állampolgársági törvény értelmében elveszítik holland állampolgárságukat, és csak magyar állampolgárok lesznek, és így élvezhetik a Hollandia által is elfogadott Menekültügyi Egyezmény előnyeit.⁷³ A genfi magyar állandó képviselettel konzultálva az UNHCR-központ Hágába küldött 1957. szeptember végi levele pontosításokkal szolgált. Ezek szerint a magyar állampolgárral házasságra lépő külföldi állampolgárságú nő nem kap automatikusan magyar állampolgárságot. Az 1953. január 1. és az új törvény kihirdetésének időpontja, 1957. október 1. között kötött házasságok érvényességét ugyanis csak akkor ismerték el, ha erre a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa engedélyt adott.⁷⁴

1959–1960 fordulóján sok menekült kapott olyan hírt, hogy küszöbön állna a magyar állampolgárságtól való megfosztása. A hágai UNHCR-képviselet kérdésére a Főbiztosság apparátusa vizsgálódni kezdett. A nagy számban megkeresett nem

⁷⁰ Genfi Menekültügyi Egyezmény 34. cikkely. Lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=10809.14911.

⁷¹ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Memorandum from Arnold Rørholt, UNHCR Representative, Vienna to the UNHCR, Geneva, subject: Eligibility for UNREF projects, Ref: G XV/V/15.Elig, No. 1671 (1958. szeptember 24.).

⁷² UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Memorandum from the UNHCR, Geneva [John D. E. Kelly] to the UNHCR Representative for Austria, subject: Eligibility for UNREF projects, Ref: G XV 27/1/3 AUS, 6/1/HUN (1958. november 4.).

⁷³ UNHCR Archives: 6/7/HUN Protection–Marriage–Hungary (06.1957–09.1957). Memorandum from A. Dirks, UNHCR Representation in the Netherlands, The Hague to the UNHCR, Geneva, Ref: HCR/871 (1957. szeptember 4.).

⁷⁴ UNHCR Archives: 6/7/HUN Protection–Marriage–Hungary (06.1957–09.1957). Memorandum from Paul Weis, Legal Advisor to the UNHCR (through Jacques Colmar), Geneva to the UNHCR Representative for the Netherlands, The Hague, Marriage of Foreign Women to Hungarian nationals G.XV.6/7/HUN, Ref: HK/sv (1957. szeptember 25.).

hivatalos magyar forrás nem tartotta valószínűnek, hogy megfosztanának állampolgárságuktól minden magyar menekültet, aki 1958 végéig nem tér haza, vagy nem kér engedélyt külföldön tartózkodásra. Arról azonban értesült az UNHCR, hogy egyes menekülteket megfoszthattak állampolgárságuktól.⁷⁵ Az állampolgárságtól való megfosztás eszközével az 1956-os magyar forradalom után valóban viszonylag ritkán élt a magyar kormányzat. Parragi Mária kutatásai szerint az 1957. évi V. törvény⁷⁶ alapján 202 embert fosztottak meg magyar állampolgárságától, főként olyan személyeket, akiket bűncselekmények elkövetése miatt Magyarországra akartak toloncolni az őket menekültként befogadó államok. Lehetett példa politikai okokból történt megfosztásra is.⁷⁷ A magyar pártvezetés azonban ezt a korábban szovjet mintára bevezetett módszert az ellenségesnek tekintett emigráció elleni harcban ekkor nem tartotta hatékonynak.⁷⁸

A KÁDÁR-KORMÁNY EMIGRÁLTAKAT ÉRINTŐ JOGALKOTÓ TEVÉKENYSÉGÉNEK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE

Az UNHCR éberen követte a kibocsátó ország menekültjeihez való viszonyának változásait, így a Kádár vezette magyar kormányzatnak a menekültekkel kapcsolatos jogalkotó tevékenységét és annak gyakorlati megvalósítását is. Két téma keltette fel különösen a Főbiztosság érdeklődését: az ún. konzuli útlevél és a menekültek legális hazalátogatásának kérdése.

A „KONZULI ÚTLEVÉL” ÜGYE

A Kádár-rendszer konszolidációjával és kezdődő liberalizálódásával összefüggésben 1961. március 31-én jelent meg a MNK kormányának 10/1961-es és a Belügyminisztérium 1/1961-es rendelete, amelyek Bencsik Péter kutatásai szerint 1948 óta az első nyilvános útlevéljogi szabályozást jelentették.⁷⁹ Az útlevél megszerzésének részletszabályait azonban továbbra sem ismerhette meg a széles közvélemény. Arról, hogy milyen szempontok alapján bírálják el a kérelmeket, illetve

⁷⁵ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Memorandum from H. C. Kapur, Legal Section, UNHCR, Geneva to the UNHCR Representative for the Netherlands, subject: Nationality of Hungarian refugees Ref: HCK/yst (1960. február 10.).

⁷⁶ Az 1957. évi V. törvény, melynek végrehajtásáról a Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1957. évi 55. törvényerejű rendelete rendelkezett, 1957. október 1-én lépett hatályba.

⁷⁷ PARRAGI Mária: „A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság” *Kisebbségkutatás* 2000/1. 46–47.

⁷⁸ SZABÓ Juliet: „Fellazítási politika a Kádár-rendszerben. Az MSZMP propagandatevékenysége 1958 és 1963 között” *Múltunk* 2009/2. 187. A Politikai Bizottság 1958. július 29-i ülésének jegyzőkönyvére hivatkozik. Lásd MNL OL: M-KS 288. f. 5/88. ó. e.

⁷⁹ BENCSIK Péter – NAGY György: *A magyar úti okmányok története, 1945–1989* (Budapest: Typico Design 2005) 58.; BENCSIK Péter: *Kelet és Nyugat között. Államhatárok, úti okmányok, határátlépés Magyarországon és Csehszlovákiában (1945–1989)* (Budapest: MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Történettudományi Intézet 2019) 153, <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.7.10>.

ki jogosult útleveleire és ki nem, csak titkos kormányhatározatok és belügyi rendelkezések születtek.⁸⁰ Így az UNHCR-központ és annak képviseleti irodái kénytelenek voltak jelentős erőfeszítéseket tenni a magyar menekülteket is érintő jogi változások rekonstruálására. A jogszabályok módosítását a kormányülésen 1961. március 23-án előterjesztő Biszku Béla belügyminiszter szerint a fő újdonságot az jelenti, hogy eddig a „disszidálók” hozzátartozói vándoroltak ki, most viszont a „disszidenseket” igyekeznek hazacsábítani. Az emigrációban élő magyarokat próbálták rávenni, hogy tartsák fenn magyar állampolgárságukat, regisztráltassák magukat a lakóhelyük szerint illetékes magyar konzulátuson, és igényeljék a külföldön élő magyarok útlevélét, amelyet már az előterjesztésben konzuli útlevélnek neveznek. Magát a „konzuli útlevélet” 1962-től vezették be.⁸¹ A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága Politikai Bizottságának ülésén 1961. decemberben hangzott el, hogy az akció célja valójában nem az emigránsok tömeges hazatelepítése, hanem az ellenséges politikai emigráció bomlasztása volt.⁸²

A genfi magyar ENSZ-képviselő levélben tájékoztatta a Menekültügyi Főbiztosságot a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának határozatáról a „konzuli útlevéllel” kapcsolatban, kérve a szervezetet, hogy terjessze azt.⁸³ Az ENSZ menekültügyi intézményénél nyomban megkezdődött és több évig tartott az ügygel kapcsolatos információk alapos gyűjtése, elemzése és továbbítása is. Az UNHCR a fejleményről körlevélben tájékoztatta minden képviselőt.⁸⁴ Az 1961. augusztus 16-i körlevélből azonban kiderül, hogy csupán az UNHCR-képviselők tájékoztatására küldték körbe az információt, amelyről a képviselőket a magyar menekültekkel kapcsolatba kerülő munkatársakat kellett csupán tájékoztatni. Vagyis elzárkóztak attól, hogy a hivatalos magyar kérésnek engedve terjesszék ezt az értesülést, vagy hogy az UNHCR-képviselők munkatársai bármilyen döntésre orientálják a hozzájuk forduló magyar menekülteket.⁸⁵ A képviseleti irodák alapos helyi tájékozódására kitűnő példa a magyar konzuli útlevél svédországi visszhangját bemutató feljegyzés, amelyből kiderül, hogy a magyar menekültek nagy többsége visszautasította a lehetőséget.⁸⁶ A bécsi UNHCR-képviselő szintén tüzetesen foglalkozott az osztrák hatóságok reakciójával. Az osztrák Belügyminisztérium 1961. október 2-i nyilatkozata szerint, ha magyar menekült konzuli útlevélért folyamodik, elveszti

⁸⁰ BENCsik–NAGY (79. l.) 61.; BENCsik (79. l.) 157.

⁸¹ BENCsik–NAGY (79. l.) 60–61; BENCsik (79. l.) 156–157.

⁸² BENCsik–NAGY (79. l.) 62.; BENCsik (79. l.) 212.

⁸³ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Interoffice memorandum from Paul Weis, UNHCR to all UNHCR Representatives, subject: Hungarian decision concerning the citizenship of Hungarian refugees, no. 22, GE.61-8277 (1961. június 30.).

⁸⁴ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Interoffice memorandum from Paul Weis, UNHCR to all UNHCR Representatives, subject: Hungarian decision concerning the citizenship of Hungarian refugees, no. 22, GE.61-8277 (1961. június 30.).

⁸⁵ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Interoffice memorandum from Paul Weis, UNHCR to all UNHCR Representatives, subject: Hungarian decision concerning the citizenship of Hungarian refugees, UNHCR/IOM/61UNHCR/BOM/61 (1961. augusztus 16.).

⁸⁶ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). ITEM No 2156/61, K-7801, Hungary, Swedish reaction to Hungarian „consular passport” (1961. június 28.).

Ausztriában a menekültstátuszát, mivel ezáltal igénybe kívánja venni eredeti országa védelmét.⁸⁷

A konzuli útlevél ügye a genfi UNHCR-központban szintén hosszadalmas vizsgálat tárgyát képezte. E. Jahn nevű munkatársukat információszerző körútra az NSZK-ba és Ausztriába küldték. Jelentéséből tudható, hogy az osztrák Belügyminisztérium körlevélet írt a hatóságoknak a konzuli útlevéllel kapcsolatos álláspontról. Kinyilvánították, hogy azoktól, akik „konzuli útlevélért” folyamodnak, megvonják a konvenciók úti okmányt, sőt nem is engedélyezik további ausztriai tartózkodásukat sem. A Belügyminisztérium ugyanakkor biztosította az UNHCR tárgyalóját, hogy minden olyan esetről tájékoztatják a Főbiztosságot, amikor magyar menekült konzuli útlevelet kap, és még az osztrák hatóságok végső döntése előtt az UNHCR-nek lehetősége lesz kifejeznie véleményét.⁸⁸

Genfben is eljutott a hír, hogy a magyar hatóságok a Magyarországon élő hozzátartozók révén igyekeznek zsarolni a menekülteket a konzuli útlevél kiváltása érdekében. Az UNHCR úgy értesült, hogy a magyar hatóságok azzal igyekeztek kényszer alá helyezni a menekülteket, hogy ha nem regisztráltatják magukat valamely magyar konzulátuson mint külföldön élő magyar, akkor magyarországi rokonaik nem kapnak engedélyt, hogy elhagyják Magyarországot például a családegyesítés céljából. Míg ha a menekült regisztrál, évente kétszer Magyarországra jöhet látogatóba, és a rokonai is meglátogathatják külföldön. Vagyis arra igyekeztek rávenni a menekülteket, hogy adják fel menekült jogállásukat.⁸⁹ Az UNHCR 1961. decembertől képviselői irodáinak bizalmas kapcsolatait mozgósítva igyekezett bizonyítékot szerezni a magyar hozzátartozókhoz küldött nyomásgyakorló levél létezéséről.⁹⁰ A Főbiztos olaszországi képviselője úgy tapasztalta, hogy a magyar menekültek nagyon zárkóztak a kérdéssel kapcsolatban.⁹¹ A konzuli útlevél ügyével az UNHCR-központban még 1964 elején is foglalkoztak. Az ekkor már itt dolgozó Jackson feljegyzésében részletesen megvizsgálta és leírta a konzuli útlevelet összehasonlítva a kivándorló útlevéllel.⁹²

A menekültstátusz esetleges elvesztésének lehetőségét aggasztónak találták a Főbiztosság illetékesei, és igyekeztek megakadályozni azt. Főként az osztrák és

⁸⁷ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Interoffice memorandum from Dr. W. Bruggmann, Legal Section, UNHCR, Vienna to Paul Weis, UNHCR, Geneva, subject: Ministerial Decree concerning Acquisition of Hungarian Consular Passport, Ref. G XV/V/8.151, no. 1673, WB/hi (1961. november 7.).

⁸⁸ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Notes from E. Jahn to Paul Weis, UNHCR, Geneva, subject: Hungarian „Decree on Citizenship”, Ebj/eaj (1961. november 13.).

⁸⁹ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). For inclusion in the High Commissioner’s Brief, Note on attitude of the Hungarian authorities to Hungarian refugees, PW/cc (1961. november 14.).

⁹⁰ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Letter from Paul Weis, Head of Legal Division, UNHCR to UNHCR Representatives for Italy, Germany and Austria, subject: Hungarian Decree concerning Consular Passports, strictly confidential (1962. február 16.).

⁹¹ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Interoffice memorandum from E.G. Lapenna, Acting UNHCR Representative, Rome to Paul Weis, Head of Legal Division, UNHCR, Ref: G/XV/15/R/6, EGL/pc, no. 138, confidential (1962. február 27.).

⁹² UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Note for the file from Ivor Jackson, UNHCR, subject: New Hungarian Passport (1964. január 22.).

a magyar kormányzat álláspontját próbálták ennek érdekében befolyásolni. 1961. december 11-én részletes instrukciókat küldtek az ügygel kapcsolatban a bécsi képviselőnek. Úgy vélték, hogy noha a nemzeti útlevél önkéntes [voluntary] kérelmezése majd elfogadása a Genfi Menekültügyi Egyezmény 1. cikk C. rész (1) bekezdésének alkalmazásához vezet, az akaratlagosság kérdését fontosnak tartják alaposan megvizsgálni. Több esetben ugyanis, ahogy az imént említettük, a magyar hatóságok előnyöket ígértek a Magyarországon élő hozzátartozóknak, hogy ezzel befolyásolják a menekültet a konzuli útlevél elfogadása érdekében. Ez a tény az UNHCR szerint akut problémát okozott az osztrák válaszrendelet következtében. A genfi központ nem tartotta szerencsésnek az osztrák rendelet megfogalmazását, amikor az arra utalt, hogy, az UNHCR szerint, az útlevélkérelem egyszerű beadása az 1. cikk C. rész (1) bekezdésének alkalmazásához vezet. Kérték, hogy a bécsi képviselő ezt tisztázza az osztrák hatóságokkal. Amint fentebb láttuk, a rendelet feljogosította a helyi osztrák hatóságokat, hogy a magyar konzuli útlevelet átvett személyektől bevonják a menekültigazolványukat, és helyben lakásukat is megtiltsák. Továbbá, ha a menekült fellebbezést nyújtott be, az nem függesztette fel a menekültstátusz visszavonásának hatályát.⁹³ A Főbiztosság ausztriai képviselője válaszlevelében újra megerősítette, hogy az UNHCR-rel való konzultáció nélkül az osztrák hatóságok nem hoznak végleges döntéseket a szóban forgó ügyekben. Elismerte, hogy nem szerencsés az osztrák Belügyminisztérium rendeletének megfogalmazása, de pontosítja, hogy a képviselő nincs abban a helyzetben, hogy ilyen rendeletek megszövegezésébe közvetlenül beleszóljon. Úgy vélte ugyanakkor, hogy az osztrák rendeletnek várhatóan nem lesznek súlyos következményei, mivel a hatóságok nagy valószínűséggel nem szereznek tudomást a konzuli útlevél birtoklásáról.⁹⁴

A Főbiztosság vezetői tehát komoly veszélyt láttak a menekültekre nézve a „konzuli útlevéllel” kapcsolatos magyar kezdeményezésben, amiről az ENSZ Közgyűlés 1961–1962-ben zajló, 16. ülészakán tárgyalni kívántak a magyar kormány képviselőivel. Az erről szóló feljegyzés bekerült az ENSZ Közgyűlésére utazó UNHCR-küldöttség iratcsomagjába is. A genfi vezetőség úgy vélte, hogy a magyar kormányzatnak ez a hozzáállása ellentmondani látszik az ENSZ Közgyűlés több ülészakán kifejtett hivatalos magyar állásfoglalásnak. Korábban elismerték ugyanis, hogy a menekültek az UNHCR jogvédelme alatt állnak, és jóváhagyták az érdekükben a szervezet által végzett munkát is.⁹⁵ 1961 decemberében Félix Snyder menekült-

⁹³ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Memorandum from Paul Weis, UNHCR to UNHCR Representative, UNHCR Branch Office for Austria, subject: Hungarian Decree concerning Consular Passports, DWC/dbp (1961. december 11.). Genfi Menekültügyi Egyezmény 1, C (1): „Megszűnik az Egyezmény alkalmazhatósága az A. rész rendelkezéseinek hatálya alá tartozó olyan személy esetén, aki: (1) Önkéntesen ismét igénybe vette állampolgársága szerinti ország védelmét...”

⁹⁴ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Interoffice Memorandum from Arnold Rørholt, UNHCR Representative for Austria to Paul Weis, UNHCR, subject: Hungarian Decree concerning Consular Passports, Ref. G XV/V/8.19, no. 264, WB/hi (1962. február 16.).

⁹⁵ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). For inclusion in the High Commissioner’s Brief, Note on attitude of the Hungarian authorities to Hungarian refugees, PW/cc (1961. november 14.).

ügyi főbiztos New Yorkban az ENSZ Közgyűlés ülészakán találkozott Mód Péter magyar ENSZ-képviselővel, majd levelet írt neki a kérdéssel kapcsolatban. Ebben kifejtette, hogy értesüléseik szerint a magyar hatóságok a családegyesítést kérő menekültek értésére adták, hogy ügyüket csak abban az esetben bírálják el kedvezően, ha regisztráltatják magukat a magyar konzuli szerveknél mint külföldön élő magyar állampolgárok. Az UNHCR kifejezésre juttatta, hogy noha minden magyar menekült szabadon kifejezheti vágyát, hogy rendezze kapcsolatait eredeti hazájával, de azt nem tartja helyesnek, ha egy menekültnek úgy kell éreznie, hogy a családegyesítés iránti óhaját a konzuli regisztrációval kapcsolatos döntésének befolyásolására használják fel. Az UNHCR levelében kívánatosnak tartotta, ha „a regisztráció önkéntes jellegével kapcsolatban minden lehetséges félreértést elkerülnek”.⁹⁶

A konzuli útlevél bevezetése a magyar kormányzat számára csekély eredménnyel járt. A nyugati országokban konzuli útlevéllel élő magyarok száma nem lett jelentős: 1967-ben mintegy nyolcezer volt.⁹⁷

HAZALÁTOGATÁS MAGYARORSZÁGRA

1963 augusztusában a magyar menekültek Magyarországra látogatásának legális lehetősége is megjelent – szintén az ellenséges emigráció bomlasztásának magyar kormányzati szándékával. A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1963. évi 4. számú törvényerejű rendeletével ugyanis lehetővé tette a Magyarországról 1945. április 4. és 1963. március 22. között illegálisan eltávozott személyek hazalátogatását és hazatelepülését. A jogalkotók azonban ezt a lehetőséget az általuk ellenségesnek tekintett emigránsoknak nem kívánták megadni. Ahogyan Baráth Magdolna kutatásaiból kiderül, a törvényerejű rendelet részleteit szabályozó belügyminiszteri parancs szerint a hazatérési engedélyt a még aktív ellenséges tevékenységet folytatók nem kaphatták meg. Ennek elősegítésére elrendelték a Nyugaton élő „kompromittált személyek” felderítését és nyilvántartásba vételét.⁹⁸

Az UNHCR képviseleti irodák beszámolóiból képet alkothatunk arról, hogy egyes befogadó országok hogyan reagáltak a magyar kormányzat lépésére. A főbiztos bécsi képviselője arról tudósított, hogy az osztrák hatóságok értelmezése szerint

⁹⁶ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Letter from Félix Schnyder, UNHCR, Geneva to Péter Mód, Permanent Representative of Hungary to the United Nations, New York (1961. december 18.).

⁹⁷ BENCsik–NAGY (79. lj.) 69.; BENCsik (79. lj.) 213.

⁹⁸ BARÁTH Magdolna: „Támogatni vagy bomlasztani? Adalékok a magyar hivatalos szervek emigrációs politikájának változásához” *Betekintő* 2011/3. 8. www.betekinto.hu/sites/default/files/2011_3_barath.pdf. Valamint BARÁTH Magdolna: „Az emigrációs politika új útjai az 1956-os forradalom után. Kísérlet a magyar emigráció megnyerésére és felbomlasztására az 1956-os forradalmat követően” in BARÁTH Magdolna – MOLNÁR Antal (szerk.): *A történettudomány szolgálatában. Tanulmányok a 70 éves Gecsényi Lajos tiszteletére* (Budapest–Győr: Magyar Nemzeti Levéltár 2012) 618. Az először hazalátogató magyar menekültek belső vívódásairól lásd LÉNÁRT András: „Újra otthon. Hazalátogató ötvenhatos emigránsok” in GERMUSKA Pál – RAINER M. János (szerk.): *Évkönyv XV. 2008. Közéletések a kádárizmushoz* (Budapest: 1956-os Intézet 2008).

ha egy magyar menekült él a Magyarország által felajánlott beutazó vízummal, úgy annak az országnak a védelmébe helyezte magát, és elveszíti menekültstátuszát.⁹⁹ Az osztrák Belügyminisztérium úgy vélte, hogy nem új rendeletet léptettek életbe a külföldön élő magyaroknak adható Magyarországra beutazást biztosító vízummal, hanem – az 1963. márciusban bejelentett általános amnesztiával összefüggésben¹⁰⁰ – új igazgatási gyakorlatot vezettek be, aminek ez lett a következménye.¹⁰¹ Az UNHCR brüsszeli képviselőjével a belga Igazságügyi Minisztérium küldötte közölte, attól tartanak, hogy a rendelet kapcsán megindulhat a magyar menekültek gyakori és tömeges utazása Belgium és Magyarország között, ami szerinte biztonsági kockázatot jelenthet, amennyiben a magyar hatóságok nyomást gyakorolnak rájuk. A rövid látogatásokat ugyanakkor nem tartották olyanoknak, ami miatt megszüntetnék a menekült jogállást, amennyiben nem Magyarországról származó útiokmányokkal utaznak. Azt is kifejezték ugyanakkor, hogy a belga hatóságok nincsenek abban a helyzetben, hogy a magyar menekültek utazásait érdemben ellenőrizni tudják.¹⁰² Végül a francia hivatalos álláspont szerint a menekült csak akkor nem veszíti el a menekültstátuszát Magyarországra látogatása esetén, ha azt előzetesen bejelenti, és a francia hatóságok elfogadják a hazalátogatásra felhozott indokot. Ebben az esetben kap egy *laissez-passer*-t, amivel visszatérhet.¹⁰³

A Menekültügyi Főbiztosságnak a magyar kormányzat lépésével kapcsolatos hivatalos álláspontját Paul Weisnek a párizsi UNHCR-képviselőhez küldött memorandumából ismerhetjük meg. A jogtanácsos emlékeztetett rá, intézményének mindig az volt a véleménye, hogy mindaddig, amíg a menekült nem nemzeti útlevéllel látogat eredeti hazájába, ne szükségszerűen veszítse el menekültstátuszát. Még akkor sem, ha erre előzetesen nem kapott engedélyt befogadó országa hatóságaitól. Weis kérte, hogy a képviselői iroda ezt fejtse ki a francia hatóságoknak, hogy azok megváltoztassák a gyakorlatukat. A menekülteket pedig tájékoztassák, hogy Magyaror-

⁹⁹ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Memorandum from C. Brink-Perersen, Legal Section, UNHCR, Vienna to UNHCR, subject: Hungarian Decree on Granting of Visa to Hungarian Exiles in Possession of Non-Hungarian Passports, Ref. G XV/V/8.15, no. 738, CBP/Gr (1963. augusztus 30.).

¹⁰⁰ 1963. március 21-én az új országgyűlés alakuló ülészakán Kádár János bejelentette az általános amnesztiát. Az Elnöki Tanács másnap kiadott törvényerejű rendelete értelmében kegyelmet kaptak az 1956-os forradalommal összefüggésben elítéltek. Az amnesztia azonban nem terjedt ki azokra, akiket a fegyveres harcokban való részvétel kapcsán gyilkosság vádjával is elítéltek, a hűtlenség miatt elítéltekre és a visszaesőnek minősítettek. Lásd HEGEDŰS B. András (főszerk.): *1956 kézikönyve*. I. *Kronológia*. Írta és összeállította HEGEDŰS B. András – BECK Tibor – GERMUSKA Pál (Budapest: 1956-os Intézet, 1996) 322.

¹⁰¹ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Memorandum from Dr. W. Bruggmann, Legal Advisor, UNHCR, Vienna to UNHCR, Geneva, subject: Hungarian Tourist Visas for Refugees, Ref. G XV/V/8.15, no. 799, WB/hi (1963. szeptember 19.).

¹⁰² UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Memorandum du Délégue du HCR en Belgique au Haut Commissaire, à l'attention personnelle du Dr. Weis, objet: Visite en Hongrie de réfugiés d'origine hongroise, Ref. D.42648 – D.463 – D.4249, GJ/993 (1963. szeptember 9.).

¹⁰³ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Memorandum from Paul Weis, UNHCR to UNHCR Representative for France, subject: Hungarian refugees – Visits to Hungary, DWC/gh (1963. augusztus 22.).

szágra utazásuk előtt a menekült jogállásuk megőrzése érdekében kérjenek *laissez-passer*-t.¹⁰⁴

KÖVETKEZTETÉSEK

Végül vonjuk meg az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága 1956-os magyar menekültekkel kapcsolatos jogvédő tevékenységének mérlegét: mi jellemezte azt? Mennyiben tekinthető sikeresnek? Hatott-e a Főbiztosság későbbi tevékenységére?

Ahogy Gil Loescher is rámutatott, az UNHCR alapításától kezdve a Nyugat és a szovjet blokk közti szembenállás hidegháborús erőterében működött. A menekültek ügye a hatalmi politika szerves része volt. A magyar menekülteket befogadó nyugati országoknak nem okozott nehézséget a menekültstátusz megállapítása a Magyarországról érkezőknek. Az üldözöttség elismerése és az üldözők azonosítása nem tűnt kétségesnek. A menedékjog megadása egyben a kommunista országok kudarcának és a Nyugat jóindulatának propagandisztikus kifejezése is volt. A szovjet blokk szívéből, Magyarországról a „Szabad Világba” érkező menekülttömeg kezelésének professzionális szervezése pedig felértékelte a Főbiztosságot a nyugati döntéshozók szemében.¹⁰⁵

Az UNHCR magyar menekültekkel kapcsolatos jogvédő tevékenységét nagy gondosság és jogi alaposág jellemezte. A Főbiztosság az Alapszabályában lefektetett jogvédő tevékenységét igazi „védőügyvédként”, következetesen, éberén és empátiakusan, a menekültek szempontjait jóhiszeműen szem előtt tartva képviselte a befogadó országok és Magyarország hatóságai előtt egyaránt. Íme néhány példa. Az UNHCR már a magyar menekültválság kezdetétől, hónapokkal a menekült jogállás általános elfogadása előtt következetesen igyekezett védeni a menekültek jogait. Paul Weis 1956. november 23-i dátummal készített feljegyzésében például felhívta a figyelmet, hogy az Ausztriában nem táborokban lakó magyar menekültek nem kapnak igazoló kártyát, ami hátrányos lehet számukra. Rámutatott továbbá a menekültek helyzetének átmenetiségére, mivel az erőteljes beáramlás és a sürgősségi helyzet miatt nem volt lehetőség jogosultsági vizsgálatra a szokásos kritériumok szerint. Ezért a jogtanácsos teljes határozottsággal leszögezte, hogy a menekültstátuszra való jogosultsággal kapcsolatban az adott helyzetben semmilyen olyan döntés nem hozható, sem Ausztriában, sem más befogadó országban, amely hátrányos lehet az érintettek jövőbeli helyzetére nézve.¹⁰⁶ A Főbiztosság jogvédő tevékenység-

¹⁰⁴ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Memorandum from Paul Weis, UNHCR to UNHCR Representative for France, subject: Hungarian refugees – Visits to Hungary, DWC/gh (1963. augusztus 22.).

¹⁰⁵ Gil LOESCHER: „UNHCR at Fifty. Refugee Protection and World Politics” in Klaus STEINER – Mark GIBNEY – Gil LOESCHER (szerk.): *Problems of Protection. The UNHCR, Refugees, and Human Rights* (New York–London: Routledge 2003) 7.

¹⁰⁶ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Office of the High Commissioner for Refugees, Interoffice memorandum from Paul Weis to M. Pagès, Director, subject: Hungarian Refugees (folio 191, file 22/1 AUS), Ref: G XV/22/1AUS, 19/1/29AUS (1956. november 23.).

gének éberségét mutatta, hogy amikor Weis tudomására jutott egy Norvégiában élő magyar menekült esete – aki külföldieknek készült útlevéllel [aliens passport] utazott az NSZK-ba, és ott nehézségei támadtak menekültstátuszának igazolásával kapcsolatban –, személyes levélben a Norvég Menekült Tanács elnökéhez fordult, hogy informálisan tájékozódjon: a magyar menekültek milyen utazási okmányokat kapnak Norvégiában. Vagyis csupán egyetlen eset alapján is vizsgálódní kezdett.¹⁰⁷ Végül, amikor 1961. október elején az osztrák hatóságok kinyilvánították, hogy a konzuli útlevélért folyamodó magyar menekültek elveszítik menekült jogállásukat, a Főbiztosság illetékesei, nem csekély empátiáról téve tanúbizonyságot, felvetették, hogy valamely menekült esetleg Magyarországon élő családtagja védelmében folyamodik ilyen útlevélért. Azt is lehetségesnek tartották, hogy a már konzuli útlevéllel rendelkezők egy része vissza fogja küldeni útlevelét, ha megérti, hogy az útlevél megléte esetén nem kaphat belépési vízumot Ausztriába.¹⁰⁸

Guy S. Goodwin-Gill szerint a Menekültügyi Főbiztosság a nemzetközi menekültjog fejlődéséhez jelentős mértékben hozzájárult, például a nemzetközi szerződések értelmezése tekintetében.¹⁰⁹ Tekintélyét tovább erősítette a menedékkérők és a befogadó államok közt nagy elhivatottsággal betöltött közvetítő szerep.¹¹⁰ Jogalkotói perspektívából tekintve a nemzetközi menekültjogot befolyásolják az UNHCR műveletei, beavatkozásai és kezdeményezései, mert tevékenysége létrehozhat releváns gyakorlatokat, és *opinio juris* kialakulásához vezethet.¹¹¹ Corinne Lewis pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a Főbiztosság a menekültek jogaival kapcsolatos nézeteit elsősorban helyi képviselői irodáin keresztül juttatja a kormányok tudomására.¹¹² A Menekültügyi Főbiztosságnak a magyar menekülteket befogadó államok, különösen Ausztria hatóságaival a fentiekben bemutatott interakciói alátámasztják Goodwin-Gill és Lewis megállapításait. A Menekültügyi Főbiztosság magyar menekültekkel kapcsolatos jogvédő tevékenysége eszerint sikeresnek tekinthető. A befogadó országok hatóságai számos esetben kifejezték, hogy igényt tartanak az UNHCR szakértő véleményére. A menekültstátusz megadásának általános elfogadtatásában, a döntés jogi alátámasztásában fontos ösztönző szerepet töltött be a Főbiztosság, különösen annak híres menekültjogi szaktekintélye: Paul Weis. Az UNHCR nemzet-

¹⁰⁷ UNHCR Archives: 6/1/HUN Protection–General–Hungarian Refugees (11.1956–09.1959). Personal letter of Paul Weis, legal advisor, UNHCR to Arne Fjellbu, Chairman, Norwegian Refugee Council, Oslo, Ref: G XV 6/1/NOR, 6/1/HUN/1956 (1959. június 4.).

¹⁰⁸ UNHCR Archives: 6/1/1 HUN Protection–General–Hungary (09.1959–04.1967). Interoffice memorandum from Dr. W. Bruggmann, Legal Section, UNHCR, Vienna to Paul Weis, UNHCR, Geneva, subject: Ministerial Decree concerning Acquisition of Hungarian Consular Passport, Ref. G XV/V/8.151, no. 1673, WB/hi (1961. november 7.).

¹⁰⁹ Guy S. GOODWIN-GILL: „The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Sources of International Refugee Law” *International & Comparative Law Quarterly*, January 2020, Vol. 69, Issue 1. 1–2, <https://doi.org/10.1017/S002058931900054X>.

¹¹⁰ GOODWIN-GILL (109. l.) 6.

¹¹¹ GOODWIN-GILL (109. l.) 40.

¹¹² Corinne LEWIS: *UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation*. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of Doctor of Philosophy in Law of the London School of Economics and Political Science (June, 2010). UMI Dissertation Publishing, UMI U613432. Published by ProQuest LLC, Ann Arbor, 2014. 120.

közi jogvédő tevékenységét jelentősen megkönnyítette, hogy a befogadó országok kormányai támogatóan, a szervezetet partnernek tekintve vettek részt az 1956-os magyar menekültek befogadásában.

A magyarok ügyének menekültjogi kezelése jelentős hatással volt a Főbiztosság későbbi tevékenységére is: a magyar menekültek *prima facie* menekültcsoportként való azonosítása precedenssé vált, és figyelembe kellett venni a későbbi menekültválságok kezelése során is, első ízben 1957. novembertől a franciák ellen vívott függetlenségi háború miatt Tunéziába menekült algériaiak kapcsán.¹¹³ Egyetérthetünk továbbá Corinne Lewis állításával, mely szerint az UNHCR az 1951-es Genfi Menekültügyi Egyezmény újraértelmezésével új koncepciót alkotott két vonatkozásban is: egyrészt amikor a magyar menekültek esetében megkerülte az 1951-es időkorlátot, és később más szovjet blokkból érkező menekültekre is alkalmazta az akkor kidolgozott érvelést. Másrészt, amikor a magyar menekülteket csoportként határozta meg, mely koncepció a Nemzetek Szövetsége idejében működő menekültügyi szervezetek menekültdefinícióira megy vissza, de amelynek lenyomata az UNHCR Alapszabályába is belekerült.¹¹⁴

¹¹³ E gyakorlatnak különös jelentőséget adott, hogy az UNHCR az afrikai menekültválságok során nem kívánta vizsgálni a menekültek egyéni üldözöttségét, mert ilyen gyakorlat az egyes európai gyarmattartó hatalmoknak és a gyarmati sorból felszabadulás útján létrejött államoknak „üldöző” szerepet tulajdonított volna. Ehelyett a Főbiztosság nem tekintette a mandátuma alá tartozónak ezeket a menekülteket, de „jószolgálati alapon” kiterjesztette rájuk segélytevékenységét. LOESCHER (14. l.) 112–113.

¹¹⁴ LEWIS (112. l.) 122–123.