

VILÁG- TÖRTÉNET

15. (47.) évfolyam 2025. 2.

A HUN-REN BÖLCSESZETTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
TÖRTÉNETTUDOMÁNYI INTÉZETÉNEK FOLYÓIRATA

- **LÁSZLÓ SZABOLCS**
A KODÁLY-MÓDSZER NEMZETKÖZI INDULÁSA
- **KASZÁS VERONIKA**
MAGYARORSZÁG ÉS AZ ENSZ MENEKÜLTÜGYI
FŐBIZTOSSÁGÁNAK EGYÜTTMŰKÖDÉSE
A RENDSZERVÁLTOZÁS ÉVEIBEN
- **SZENTE-VARGA MÓNKA**
MAGYAROK AZ ENSZ NICARAGUI VÁLASZTÁSI
MEGFIGYELŐI MISSZIÓJÁBAN
- **LAKATOS ISTVÁN**
AZ EMBERI JOGOK HELYZETE MAGYARORSZÁGON
A KÁDÁR-KORSZAK ELSŐ ÉVTIZEDÉBEN
- **J. NAGY LÁSZLÓ**
ALBERT CAMUS, MAGYARORSZÁG ÉS AZ ALGÉRIAI HÁBORÚ
1956-BAN
- **SZEMLE**
PAPP REGINA, PALOTÁS ZSOLT, GREGOSITS GÁBOR,
BENE KRISZTIÁN ÍRÁSAI

VILÁGTÖRTÉNET
A HUN-REN Bölcsészettudományi Kutatóközpont
Történettudományi Intézetének folyóirata

Szerkesztők
Skorka Renáta (főszerkesztő)
Bíró László, Martí Tibor, Vámos Péter
(szerkesztők)

Szerkesztőbizottság
Glatz Ferenc (elnök), Borhi László, Erdődy Gábor,
Fischer Ferenc, Fodor Pál, Klaniczay Gábor,
Lovaš Eldina, Majoros István, Mihalik Béla Vilmos,
Pók Attila, Poór János

TARTALOM

Az együttműködés színterei. Magyarország és az ENSZ szervezetei (Kecskés D. Gusztáv)	173
<i>Tanulmányok</i>	
László Szabolcs: A Kodály-módszer nemzetközi indulása. A Zenei Nevelés Nemzetközi Társasága és az államszocialista magyar zeneoktatás az 1960-as években	177
Kaszás Veronika: Magyarország és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának együttműködése a rendszerváltozás éveiben	201
Szente-Varga Mónika: Magyarok az ENSZ nicaraguai választási megfigyelői missziójában	223
Lakatos István: Az emberi jogok helyzete Magyarországon a Kádár-korszak első évtizedében. Nemzetközi emberi jogi normák – belpolitikai számítások	239
J. Nagy László: Albert Camus, Magyarország és az algériai háború 1956-ban	267
<i>Műhely</i>	
Zsemlye János Konstantin: Egy különleges intézmény I. Péter cár országában. A Külügyi Utazó Kancellária a külpolitikai ügyek oroszországi intézésének gyakorlatában	283
<i>Szemle</i>	
Élő holtak (Papp Regina)	299
Abszolutizmus mint kockázatkezelés (Palotás Zsolt)	303
Magyar–latin-amerikai kapcsolatok a hidegháború elején (Gregosits Gábor)	308
A Francia Idegenlégió leghíresebb magyar altisztjei (Bene Krisztián)	311

Jelen számunkat Kecskés D. Gusztáv, Balogh Lídia és Germuska Pál szerkesztette

Magyarország és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának együttműködése a rendszerváltozás éveiben

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának Hivatalát (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) az ENSZ Közgyűlése 1950. december 14-én elfogadott 428. számú határozata hozta létre, eredetileg három évre szóló mandátummal, 1967-ig kizárólag az európai menekültek ügyére fókuszálva.¹ A genfi székhelyű, 1951. január 1-jétől működő UNHCR munkájának középpontjában a menekültek nemzetközi védelmét szabályozó 1951. évi genfi egyezményben, illetve a földrajzi és időbeli korlátozásokat eltörlő 1967. évi jegyzőkönyvben foglalt jogok és kötelezettségek érvényesítése áll.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a keleti blokk országai

A hidegháború időszakában az UNHCR koordinálásával kiépített menekültügyi rendszerben a szocialista országokból nyugatra érkező menekülteknek stratégiai jelentősége volt: a keleti és a nyugati blokk közötti ideológiai versengés eszközeként a kommunizmus kudarcát demonstrálták.² A kialakított menekültügyi rendszer támogatottsága és nemzetköziesedése is leginkább annak volt köszönhető, hogy az egyúttal a nyugati értékek melletti kiállást, azok magasabb rendűségének bizonyítását jelentette.³ Nem meglepő, hogy a Szovjetunió és a keleti blokk országai – köztük Magyarország – az UNHCR felállítását célzó tárgyalásokat is bojkottálták, az 1951-es genfi egyezményhez pedig annak létrejöttékor a kommunista országok

* A szerző PhD, a Cseh Tudományos Akadémia Masaryk Intézet és Levéltár kutatója (Praha 8, Gabčíkova 2362/10., kaszas@mua.cas.cz). A tanulmány megírását az Európai Unió Horizont kutatási és innovációs programja keretében megvalósuló *Unlikely Refugees and Citizens in East-Central Europe in the 20th Century* ERC Consolidator project támogatta (a támogatási szerződés száma: 819 461).

1 Ambrus, 2001. 37. A második világháborút követően, az európai menekültek helyzetének rendezésére 1947-ben felállított, 1952 februárjáig működő Nemzetközi Menekültügyi Szervezet (International Refugee Organization, IRO) az UNHCR „elődszervezetének” tekinthető. Cutts, 2000. 15. A második világháborút követően a korábbi szemlélettel szemben lényeges változást jelentett, hogy az egyezmény értelmében immár nemcsak csoportos, hanem egyéni alapon is azonosíthatóvá váltak a menekültek. Türk-Nicholson, 2009. 35–36.

2 Hammerstad, 2000. 393.; Morris, 2021. 2679.

3 Morris, 2021. 2682. Az 1951-es genfi egyezmény szövegezését mintha a kommunizmus elől menekültekre szabták volna azáltal, hogy a konvenció az állampolgársága szerinti országát az „üldözéstől való megalapozott félelme miatt” elhagyókat menekültnek tekintette. Cohen, 2012. 99.

közül csupán Jugoszlávia csatlakozott.⁴ A kezdetben kis létszámú, szerény költségvetésű ENSZ-intézmény működésében és átalakulásában az egyik első mérföldkönek az 1956-os magyar forradalmat követő menekültáradat kezelése számított.⁵ Magyarország és az UNHCR kölcsönös érdekeken alapuló, ugyanakkor ellentmondásokkal terhelt átmeneti együttműködése a forradalmat követő években egyedi eset volt a szovjet blokkon belül, ám a kapcsolatok 1962-re részben a magyar, részben a szocialista országok érdekeire hivatkozva holtpontra jutottak.⁶

Az 1951-es genfi menekültügyi konvencióban meghatározott menekültpolitika és a szocialista blokk – benne Magyarország – menekültügyi gyakorlata a hidegháború időszakában két, egymással összeegyeztethetetlen szemléletet tükrözött. A szovjet befolyási övezet országai a be- és a kivándorlást – mint többnyire egyéni döntésen alapuló, ellenőrizhetetlen folyamatot – alapvetően a politikai ideológiával ellentétes, rendszerellenes tevékenységnek tekintették, így a szocialista országok a határátlépést erőteljesen korlátozták. A megerősített határvédelem és az illegális határátlépőkkel szemben alkalmazott retorziók segítették e politika érvényesítését.⁷ A szocialista országok között kétoldalú egyezmények szabályozták az illegális határátlépők visszaadását – szemben az 1951-es genfi egyezmény 33. cikkében rögzített visszaadás tilalmának (*non-refoulement*) elvével. A korabeli felfogás értelmében – a közös ideológiai alapokból és a Varsói Szerződés tagállamainak ki felé demonstrált egységből adódóan – két szocialista ország esetében menekültokról nem lehetett beszélni. Magyarországon is csupán politikai alapon, az állampárt döntése alapján lehetett menekülteket befogadni.⁸ A világ más országaiból többnyire a továbbutazás szándékával illegálisan Magyarországra érkező néhány tucat külföldivel legfeljebb a Magyar Vöröskereszt került kapcsolatba a szintén genfi székhelyű Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (International Committee of the Red Cross, ICRC) megkeresésére.⁹ Nem véletlen, hogy Magyarország – és általa

4 Jugoszlávia már 1976-ban megállapodást kötött az UNHCR-rel egy belgrádi iroda nyitásáról. Ettől kezdve az iroda egyre növekvő számban fogadott be menekültkérelmeket: 1989-ben már 7112 személytől, közöttük sok Romániából érkező, magyar vagy német nemzetiségű menekülttől, akiknek többsége harmadik országba kívánt továbbutazni. Lásd: UNHCR Archives, Refugees, Number 73, March 1990 41.; Kardos, 1989. 21., valamint <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3b73b0d63.pdf> (letöltés: 2025. március 3.).

5 Zieck, 2022. 58.; Kecskés, 2022. 915–917.

6 Magyar részről a hazatérni kívánó menekültek politikai célokat szolgáló támogatása, míg az UNHCR részéről a Magyarországról családgyesítés céljából kiutazni kívánók segítése jelentette a fő motivációt az együttműködésben. Az 1956–1958 között erősödő kapcsolatok kiemelkedő eseménye volt August Lindt menekültügyi főbiztos budapesti látogatása 1958. január 3–7. között. A családgyesítések elősegítése terén az UNHCR-rel való együttműködést megtagadó magyar vezetés 1962-ben a kapcsolatok megszakítása mellett döntött. Részletesen lásd: Kecskés, 2017. 474–488.

7 Tóth P. P., 2001. 33–34.

8 Ahogyan azt a Magyar Népköztársaság alkotmánya (1949. évi XX. törvény) megfogalmazta: „Azok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedéj jogot élveznek.” A gyakorlatban ezt alkalmazták az 1950-es években befogadott néhány ezer görög, majd az 1970-es években pár száz chilei kommunista menekült esetében. Tóth J., 1994. 72–73.

9 Interjú Jantsits Ágnessel, a Magyar Vöröskereszt nemzetközi osztályának korábbi vezetőjével. Készítette Kaszás Veronika 2009. január 16-án.

ban a kelet-közép-európai térség – a történetírásban is sokkal inkább mint menekülteket kibocsátó, nem pedig mint befogadó ország jelenik meg.¹⁰

A hidegháború végével ugyanakkor a menekülteknek a nyugati értékek győzedelmét bizonyító geopolitikai funkciója megszűnt, érdektelenné vált. Az 1980-as évektől kezdve a politikai változásokkal párhuzamosan a nyugati országok befogadókészsége erőteljesen csökkent, miközben a menekültek száma világszerte nagymértékben növekedett.¹¹ A hidegháborút követő átrendeződések során egyre inkább prioritássá vált a kommunizmus elől elmenekültek hazatelepítése, akiket az előző évtizedekben még tárt karokkal fogadtak.¹² Ez az elmozdulás az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szemléletváltozásában is tükröződött. A Főbiztosság a kezdetektől folyamatosan törekedett arra, hogy megtalálja a megfelelő egyensúlyt a működésének anyagi feltételeit biztosító nyugati donorországok érdekeinek érvényesítése, valamint alapfeladata, a menekültek védelme és támogatása között.¹³

Magyarország és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság kapcsolatfelvételének időszakában, az 1980-as évek végén az 1951-es genfi egyezményben részes államok egyre kevésbé kívánták átengedni egy kormányok feletti szervezetnek az irányítást bevándorláspolitikájuk kialakítása terén. Érvelésük szerint a menedékjogot kérők immár elsősorban nem politikai okokból hagyják el hazájukat, hanem a nyugati országokban biztosított gazdasági és szociális ellátás előnyeiből szeretnének inkább részesülni.¹⁴ Az UNHCR munkájához pénzügyi támogatást nyújtó donorországok elégedetlenségét tükrözte, hogy 1985-ben, elsősorban amerikai kezdeményezésre, az 1978 óta hivatalban lévő Paul Hartling helyett egy új, gyakorlatiasabb szemléletű főbiztos után néztek, és a választás a svájci Jean-Pierre Hockére, a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága elnökére esett. Hocké, akinek nevéhez a szocialista országok felé való nyitás, köztük a Magyarországgal való kapcsolatfelvétel kötődik, egyik fő feladatának tekintette, hogy a szervezet munkája ne csupán a befogadó országokra, de a kibocsátó országokra és a menekülés kiváltó okaira is fókuszáljon. Hároméves, kényszerű lemondással végződő főbiztosi ideje (1986–1989) elsősorban a komoly forráshiánnyal küzdő és a támogató országok részéről megrendült bizalom mellett működő UNHCR pénzügyi és morális válságának időszakát jelen-

¹⁰ Frankl, 2022. 474–476.

¹¹ Az UNHCR statisztikái szerint míg 1980-ban 5,5 millió, addig 1989-ben 14,9 millió, majd 1992-ben már 18,1 millió volt a menekültek száma világszerte. Hammerstad, 2000. 393. A tanulmányban vizsgált időszakban az UNHCR fő feladatai között szerepelt egyebek mellett a malawi, szomáliai, ugandai, elefántcsontparti, guineai menekültek védelme, valamint az afgán, namíbiai, kambodzsai menekültek hazatelepítésének segítése. Részletesen lásd az UNHCR 1989., 1990. és 1991. évi jelentéseit: <https://www.unhcr.org/publications/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1989>; <https://www.unhcr.org/publications/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1990>; <https://www.unhcr.org/publications/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1991> (letöltés: 2025. április 8.).

¹² Gatrell, 2013. 7.

¹³ A hidegháború időszakát követően az ENSZ-szervezet tevékenységében erőteljesebb szerepet kaptak a nemzetközi humanitárius műveletek, amelyek részben az újabb menekülthullámok megelőzését, megfékezését célozták. Emellett az 1990-es években a visszatelepítések száma is egyre növekvő tendenciát mutatott. Hammerstad, 2000. 395–396.

¹⁴ Loescher, 2001. 237–239.

tette,¹⁵ ugyanakkor főbiztosi sikerei között szerepelt Magyarország csatlakozása az 1951-es genfi menekültügyi egyezményhez.¹⁶

Kölcsönös érdekelttség az együttműködésben

Magyarország és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának kapcsolatfelvétele jól illeszkedik abba a szocializmus keretein belüli relatív nyitási folyamatba, amely a magyar külpolitikát már az 1970-es évektől jellemezte. A párbeszéd megkezdését az UNHCR-rel és a csatlakozást az 1951-es genfi egyezményhez azonban elsősorban mégsem Magyarország emberi jogi elkötelezettsége vagy a nyugati kapcsolatok elmélyítése ösztönözte – annak ellenére, hogy az ország eladósodottsága miatt ebben az időszakban már jelentős mértékben függött gazdaságilag a Nyugattól.¹⁷ Az UNHCR-rel való együttműködés szükségessége magyar részről az 1987-től Románia felől egyre növekvő számban érkező, komoly politikai, szociális, jogi és diplomáciai kihívást jelentő menekültek miatt merült fel egyre több fórumon 1988 folyamán.¹⁸ Az érvényben lévő jogszabályok és kétoldalú egyezmények értelmében az illegális határátlépőket, illetve a legálisan érkező, de Magyarországon illegálisan tartózkodó román állampolgárokat Magyarországnak vissza kellett volna adnia a román hatóságoknak, amelyek kegyetlen megtorló intézkedéseket alkalmaztak a szabálysértőkkel szemben.¹⁹

15 Jean-Pierre Hocké főbiztosi ideje alatt számos megosztó szervezeti és személyügyi döntést önállóan, kormányzati konzultáció nélkül hozott meg, például az UNHCR menekültvédelmi tevékenységének háttérbe szorításáról a helyszíni műveleti tevékenységek térnyerése érdekében. A szervezet több vitatott (például a Srí Lanka-i, salvadori, vietnami menekülteket érintő) hazatelepítési programja is Hocké nevéhez kötődik. A donorországok kritikával szemlélték azt is, hogy az UNHCR személyzete és szervezeti költségei jelentősen nőttek ezekben az években, miközben a Főbiztosság növekvő deficittel szembesült. A kormányzati támogatás teljes megvonását végül Hocké egy személyes pénzügyi visszaélése váltotta ki, amit követően a főbiztosnak nem maradt más választása, mint a lemondás. Loescher, 2001. 248–264.; Az UNHCR 1990. évi jelentése: <https://www.unhcr.org/publications/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1990> (letöltés: 2025. április 8.).

16 Loescher, 2001. 256–257. 1990. januártól novemberig a norvég Thorvald Stoltenberg vette át a főbiztosi feladatokat, és komoly megszorításokkal szűk egy év alatt sikerült helyreállítania a szervezet iránt megrendült bizalmat. Loescher, 2001. 265–267. 1991-től 2000-ig a japán Sadako Ogata irányította főbiztosként a szervezetet.

17 Magyarország (Moszkva jóváhagyása mellett) az állam eladósodását egyre növekvő mértékben nyugati hitelekkel ellensúlyozta az elviselhető életszínvonal és egyúttal a társadalmi elégedettség fenntartása érdekében. Lásd: Békés, 2021. 41–47.

18 A kisebbségek felszámolását és a homogén román nemzetállam megteremtését célul kitűző Nicolae Ceaușescu pártfőtitkársága idején az egyre rosszabbodó helyzet elől a hivatalos adatok alapján 1987-ben mintegy 6 ezer, 1988-ban már több mint 13 ezer, többségében magyar nemzetiségű, erdélyi menekült érkezett Magyarországra, azzal a szándékkal, hogy ott letelepedjen, vagy harmadik országba, Nyugatra továbbutazzon. Tóth P. P., 2001. 38. Lásd még: Földes, 2007. 453–459.; Bottoni, 2021. 287–288.

19 A Belügyminisztérium iratai szerint 1988 áprilisáig az illegális határátlépők visszaadási aránya még 50 százaléknál felett volt, de 1989 februárjára részben a közvélemény, illetve a nem állami szervezetek fellépésének köszönhetően ez az arány már három százalék alá szorult. Lásd: Kaszás, 2015. 61–67.

Jóllehet országgyűlési képviselők már 1988 márciusában parlamenti indítványban kezdeményezték a Menekültügyi Főbiztossággal való kapcsolatfelvételt, a pártvezetés csupán 1988 őszétől vette komolyabban fontolóra a kérdést.²⁰ 1988. szeptember 15-én Varga István, a genfi magyar ENSZ-képviselő vezetője, majd szeptember 16-án a magyar Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának vezetője, Görög János tárgyalt az ENSZ menekültügyi főbiztosával, Jean-Pierre Hockével az együttműködés lehetőségéről.²¹ Annak ellenére, hogy Magyarország ekkor még nem érezte magát késznek a csatlakozásra az 1951-es genfi egyezményhez, a magyar vezetést foglalkoztatta a kérdés, hogy az UNHCR milyen formában tudna részt vállalni a Magyarországot sújtó anyagi terhekből.²² A menekültügyi egyezményrel szemben a belső vitákban az volt a legfőbb magyar kifogás, hogy nem tesz különbséget a magyar és a nem magyar nemzetiségű menekültek között, azaz az erdélyi magyaroknak is csupán a külföldiekre vonatkozó jogokat biztosítaná, miközben a más országokból érkező menekültek korlátozás nélküli befogadására kötelez.²³ A konzultációk során ugyanakkor az UNHCR megfogalmazta a donor-országok azon elvárását, hogy Magyarország elsősorban a magyar nemzetiségű menekülteket integrálja, míg a más nemzetiségűeknek az UNHCR segítene befogadó országot találni.²⁴

A menekültek növekvő száma mellett 1989. januárra végül megért a döntés a magyar vezetésben az egyezményhez való csatlakozásra,²⁵ amit a Magyar

20 Király Zoltán felszólalása. Az Országgyűlés 41. ülése, 1989. március 10. In: *Országgyűlési napló*, 1998. 3495–3496.

21 Az UNHCR már ezt megelőzően is számos forrásból, köztük nyugat-európai emigráns magyar szervezetektől, egyházi és jogvédő szerveződésektől kapott tájékoztatást a romániai menekültek nehézségeiről. UNHCR Archives (Genf), Refugee Situations – Special Groups of Refugees – Hungarian Refugees in Romania (11/3/10-100.ROM.HUN).

22 UNHCR Archives, Protection and General Legal Matters – General – Protection – Hungary (11/3/60-600.HUN) 1987–1994. Note for the file, High Commissioner's meeting with Dr. János Görög, Head of International Law Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Hungarian People's Republic on 16 September 1988 (1988. szeptember 26.); Nonn V. György: Lesznek-e kapcsolataink a Menekültügyi Főbiztossággal? Másként kezeljük a humanitárius kérdéseket. In: *Magyar Hírlap*, 1988. szeptember 30. 2.

23 MNL OL XIX-A-21-d Állami Egyházügyi Hivatal iratai, 156. doboz. Emlékeztető az erdélyi menekültek ügyével foglalkozó Tárcaközi Bizottság november 11-i üléséről, Budapest, 1988. november 14.; valamint Interjú Görög Jánossal, a Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának korábbi vezetőjével. Készítette Kaszás Veronika 2008. december 11-én. A konvencióhoz való magyar csatlakozás folyamatáról részletesen lásd: Kaszás, 2008. 67–95.

24 MNL OL XIX-J-1-j 1989, 105. doboz. A Menekültügyi Főbiztosság ténymegállapító küldöttségének magyarországi látogatása (1989. február 13.). Emellett egyértelmű volt, hogy az egyezmény betartása kizárólag a szocialista országok közötti, kétoldalú kiadási egyezmények felülírásával volt lehetséges. A szovjet blokkon belüli menekültbefogadás lehetővé tételé ugyanakkor súlyosan szembement az addigi írott és íratlan szabályokkal. Békés, 2019. 337–338. 1988 végén Magyarország nemcsak Genfben, hanem Bécsben és Belgrádban is folytatott diplomáciai konzultációkat az UNHCR-rel való együttműködés lehetséges formáiról. Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE) (La Courneuve), Nations Unies et Organisations Internationales, 1986–1990, carton 2929, cote: 3302TOPO, Mission en Hongrie du Haut Commissariat aux Réfugiés (1989. február 17.).

25 Oplatka, 2008. 52–53.

Vöröskereszt, valamint több ellenzéki szervezet és egyesület is sürgetett.²⁶ A politikai és szakértői szintű szakmai konzultációk 1989 első hónapjaiban mind Budapesten, mind Genfben intenzívvé váltak.²⁷ 1989. február 5–20. között Magyarországon tartózkodott a Menekültügyi Főbiztosság ténymegállapító küldöttsége, amely alapvetően jól szervezettnek találta a menekültek helyi ellátását.²⁸ A látogatás után pár nappal, 1989. február 23-án már az Elnöki Tanács előtt volt a Minisztertanács felhatalmazásával Várkonyi Péter külügyminiszter és Horváth István belügyminiszter közös előterjesztése a „Romániából áttelepültek helyzetéről”. A dokumentum a genfi egyezményhez való csatlakozás előnyeit taglalja: „...részessé válásunk összességében az eddiginél kedvezőbb helyzetet biztosítana számunkra és nem jelentene új, érdekeinkkel ellentétes, az eddigieket meghaladó kötelezettségvállalást. Ugyanakkor erősítené azt a tendenciát, hogy a Magyar Népköztársaság emberi jogi és humanitárius politikáját és gyakorlatát igyekszik minden lehetséges módon kapcsolni az ENSZ által biztosított univerzális kerethez.”²⁹ A Minisztertanács előterjesztését elfogadva, az Elnöki Tanács 1989. február 24-én határozatot hozott a csatlakozásról.³⁰ A csatlakozási okirat letétbe helyezése az ENSZ New York-i Titkárságán 1989. március 14-én történt meg.³¹ Az UNHCR a csatlakozáskor tudomásul vette, hogy Magyarország földrajzi korlátozással lett az egyezmény részese, azaz azt csupán az Európában történt eseményekre (a gyakorlatban az akkor akut kihívást jelentő erdélyi menekültekre) kívánta alkalmazni, még akkor is, ha 1989-ben az egyezményben részes 105 tagállamból csupán öt élt ezzel a korláttal.³²

A dokumentumok alapján úgy fest, hogy a Menekültügyi Főbiztosság és a mögötte álló donorországok részéről nem merültek fel kételyek a magyar csatla-

26 MNL OL M-KS 288 Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Osztálya iratai f. 22/1989/12. ő. e.; S. P.: Mit jelent csatlakozásunk a menekültügyi egyezményhez? Válaszol a Külügyminisztérium nemzetközi jogi főosztályának vezetője. In: *Népszabadság*, 1989. február 24. 1. 3.

27 1989. február 13–22. között a Külügyminisztérium és a Belügyminisztérium egy-egy szakértője utazott a Menekültügyi Főbiztosság meghívására Genfbe, hogy tanulmányozza a nemzetközi menekültügyi jogot és a Főbiztosság tevékenységét. MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. Szakértői konzultáció a Nemzetközi Menekültügyi Hivatalban Genfben.

28 MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. A Menekültügyi Főbiztosság ténymegállapító küldöttségének magyarországi látogatása, 1989. február 13. (1989. február 28.); AMAE Nations Unies et Organisations Internationales, 1986–1990, carton 2929, cote: 3302TOPO, Mission du Haut Commissariat aux Refugies en Hongrie (6/11 février), (1989. február 15.)

29 MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. Előterjesztés az Elnöki Tanácshoz (1989. február 23.).

30 MNL OL M-KS 288 MSZMP KB Agitációs és Propaganda Osztálya iratai (1989. február 24.); Magyarország csatlakozik a menekültügyi Genfi Egyezményhez. In: *Magyar Hírlap*, 1989. február 25. 1.

31 Kihirdette az 1989. évi 15. tvr. Az 1951. évi genfi egyezmény 1989. június 12-én, míg az 1967. évi New York-i jegyzőkönyv már 1989. március 14-én életbe lépett. Ennek jogi ellentmondásairól lásd: Nagy, 2012. 122–123.; Hivatalos bejelentés Genfben. Hazánk a 106. országgént csatlakozott az ENSZ Menekültügyi Konvencióhoz. In: *Magyar Hírlap*, 1989. március 18. 1.

32 Madagaszkár, Málta, Monaco, Kongó és Törökország. Nagy, 2012. 121. A csatlakozást követően, 1989. március 22-én az UNHCR egy újabb technikai csoportja utazott Magyarországra. Ez utóbbi alkalommal adta át a magyar fél Horn Gyula külügyminiszter Jean-Pierre Hocké főbiztosnak írt levelét, amelyben kifejezte készségét a Főbiztosság budapesti irodájának megnyitására folytatandó tárgyalások megkezdésére. MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. A Menekültügyi Főbiztosság technikai csoportjának magyarországi látogatása (1989. március 23.); AZ ENSZ Menekültügyi Főbiztossága segítséget ígért hazánkknak. In: *Magyar Nemzet*, 1989. március 22. 3.

kozás támogatásával kapcsolatban. Ellenkezőleg, a kapcsolatfelvétel egy korábban elérhetetlen országcsoporthoz nyitott utat, és az UNHCR képviselői minden lehetséges alkalommal sürgették a magyar csatlakozást, és kifejezték segítőkészségüket a magyar belső mechanizmus kialakításában.³³ A nyugati országok pozitív reagálását és támogatását az UNHCR biztosra vette, arra hivatkozva, hogy azok érdeke a menekültek megállítása Magyarországon.³⁴ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az 1989 őszén kényszerűségből lemondott Jean-Pierre Hocké főbiztos népszerűségvesztéséhez részben az is hozzájárult, hogy egyes nyugati országok szerint túlzott aktivitást mutatott a kelet-európai térség bevonásában, és nem minden kormány vette jó néven, hogy a donorországok „sokkal nagyvonalúbb anyagi bekapcsolódását” szorgalmazta.³⁵

Jelen tanulmánynak nem célja, hogy bemutassa a keletnémet menekültek ügyét, ami az osztrák–magyar határnak a történetírásban részletesen feldolgozott ideiglenes megnyitásához vezetett, de fontos megjegyezni, hogy Magyarország részessége az 1951-es genfi menekültügyi egyezményben ösztönzőleg hatott 1989 nyarán a Német Demokratikus Köztársaságból (NDK) érkező, a Német Szövetségi Köztársaságba (NSZK) továbbutazni kívánó keletnémet állampolgárokra is.³⁶ Ugyan a donorországok álláspontja ellenére Magyarország nem tekintette a keletnémeteket az egyezmény alá tartozó menekülteknek, a budapesti UNHCR-iroda gyors megnyitása mögött is megfigyelhető az NSZK-nak a Menekültügyi Főbiztosságnál folytatott aktív lobbizása.³⁷ Magyarország néhány héttel az UNHCR budapesti irodájának megnyitása előtt, 1989. szeptember 10-én döntött a magyar–osztrák határ megnyitásáról az NSZK-ba továbbutazni szándékozó keletnémet menekültek előtt. Az esetükben tanúsított humanitárius bánásmódot az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is elismerését fejezte ki a magyar kormánynak.³⁸

Magyarország – mint a Varsói Szerződés országai közül az első állam, amely csatlakozott az 1951-es genfi menekültügyi egyezményhez – a menekültügyet érintő nemzetközi fórumokon is fontos szerepet kapott az 1990-es évek elején.

33 MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. A Menekültügyi Főbiztosság ténymegállapító küldöttségének magyarországi látogatása (1989. február 13.).

34 MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. Kapcsolatunk a Menekültügyi Főbiztossággal (1989. május 2.). Az UNHCR-rel történő magyar kapcsolatfelvétel különösképp fontos volt Ausztria számára, amelyet szomszédos országgént a leginkább érintettek a Magyarországról Nyugat felé továbbutazó romániai menekültek. Knoll, 2022. 517–518.

35 MNL OL XIX-J-1-j-1990 93. doboz. A Menekültügyi Főbiztosság rendkívüli VB ülése, 1990. május 28–30. (1990. június 28.). A keleti blokk országai már nagyobb gyanakvással fogadták a magyar csatlakozást, amely 1989-ben a Szovjetunió tájékoztatása, hallgatóságos jóváhagyása mellett történt. A gyakorlatban a Varsói Szerződésen belül azonban továbbra is abszurdnak tűnt a gondolat, hogy a szövetségi blokk országainak állampolgárait menekültként kezelje Magyarország. MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. Szakértői konzultáció a Nemzetközi Menekültügyi Hivatalban Genfben (1989. február 28.); Interjú Görög János-sal, a Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának korábbi vezetőjével. Készítette Kaszás Veronika 2008. december 11-én.

36 Lásd: Jobst, 2010; Slachta, 2016. 256–258.

37 Tóth I., 2010. 74–77.

38 UNHCR Archives, Protection and General Legal Matters – General – Protection – Hungary (11/3/60-600.HUN). Contributions to UNHCR for the programme of assistance to asylum seekers and refugees in Hungary 1989.

Jugoszláviával együtt meghívottja volt azoknak a tanácskozásoknak, melyeket az UNHCR szervezett a nyugati országok számára, és amelyeken a szocialista országok átalakulása következtében várható migrációs és menekültügyi kihívásokat tárgyalták meg a nyugat-európai és az észak-amerikai államok képviselői. 1990-ben, amikor a nyugati országok többmillió nagyságrendű kivándorlást vártak a kelet-európai térségből, elsősorban a Szovjetunióból,³⁹ de a nemzetiségi feszültségek miatt Jugoszláviából, Romániából, illetve gazdasági okokból a korábbi keleti blokk más országaiból is, a menekültügyi főbiztos koordinátorának megfogalmazása szerint jelentős mértékben kívántak Magyarországra támaszkodni „a kelet-nyugati menekültügyi párbeszéd további alakulásában”.⁴⁰ A Főbiztosság európai koordinátora azt javasolta Magyarországnak, hogy gyorsan és aktívan kapcsolódjon be valamennyi intézményes és ad hoc integrációba, például csatlakozzon a dublini egyezményhez.⁴¹ A szervezet meglátása szerint ugyanis Magyarország kerül „Ausztria hagyományos kelet-nyugati tranzitszerepébe”.⁴² Az UNHCR Magyarország iránti bizalmát mutatja, hogy az 1991-ben, a korábbi szocialista blokkból a menekültügyi egyezményhez csatlakozó új országoknak szervezett menekültügyi képzési programjában Magyarországot – amelyet a főbiztos szerint „nem is lehet kompenzálni eddigi áldozatos és példamutató menekültügyi tevékenységéért” – a kelet-közép-európai régióban oktatói feladattal bízta meg, tekintettel arra, hogy „a régió legrégebbi menekültügyi tapasztalatokkal rendelkező országa”.⁴³

Az UNHCR budapesti irodájának tapasztalatai

Magyarország kormánya 1989. október 4-én írta alá a megállapodást az UNHCR budapesti irodájának megnyitásáról, hogy az iroda elősegítse a szervezet együttműködését a genfi egyezmény új tagállamával a menekültek nemzetközi védelme és a humanitárius segítségnyújtás területén. A szerződés hangsúlyt fektetett a kormány és az UNHCR párbeszédére és együttműködésére a menekülteket támogató projektek előkészítésében és megvalósításuk valamennyi fázisának figyelemmel kísérésében. Ezzel egy időben Magyarország és az UNHCR egy projektmegállapodást is kötött az 1989. június 1. – 1990. március 31. közötti időszakra a menekültek magyarországi letelepítéséről.⁴⁴ A támogatást elsősorban a menekülteket befogadó állomások kialakítására, felszerelésére, valamint a menekültek lakhatásának biz-

39 Gatrell, 2013. 254.

40 MNL OL XIX-J-1-j-1990 93. doboz. UNHCR jelentése az 1990. januári bécsi „Kelet-nyugati népmozgalmak” c. tanácskozásról (1990. június).

41 Az 1990. június 15-én, 12 európai ország által aláírt dublini egyezmény (2013 óta Dublin III. rendelet) célja annak megakadályozása volt, hogy a menedékkérők az akkori Európai Gazdasági Közösségen belül több tagországban is benyújthassák menedékkérelmüket.

42 MNL OL XIX-J-1-j-1990 93. doboz. Információk a Menekültügyi Főbiztosságról (1990. november 12.).

43 MNL OL XIX-J-1-k-1991 103. doboz. Menekültügyi Főbiztosság tisztviselői magyar vonatkozású kérdésekről (1991. január).

44 A megállapodás eredetileg egymillió USD összegű támogatásról szólt, amelyet aztán 1989 decemberében hárommillió USD-re növeltek. UNHCR Archives, UNHCR Agreements with Governments and Orga-

tosítására, átképzésük, szükség esetén nyelvtanulásuk támogatására lehetett felhasználni.⁴⁵ A genfi egyezményhez történt magyar csatlakozást követően, 1989 májusában az UNHCR 5,2 millió USA-dollár összegben rendkívüli segélyfelhívást indított elsősorban a Romániából érkező menekültek támogatására, aminek eredményeként több körös lobbitevékenységet követően csaknem 5 millió dollár folyt be a szervezethez.⁴⁶ A legnagyobb donorországok között az első helyen az NSZK szerepelt, majd Finnország, az Amerikai Egyesült Államok, Hollandia, Svájc és Ausztria, mellettük Japán, Franciaország és az Egyesült Királyság is hozzájárult az UNHCR magyarországi programjához.⁴⁷

Az UNHCR budapesti irodája 1989. október 15-én kezdte meg működését.⁴⁸ A magyar vezetés – a jugoszláv példát követve – eredetileg magyar állampolgárt javasolt a budapesti iroda vezetőjének.⁴⁹ Az UNHCR döntése értelmében a posztot végül Wen-Hsien Huang hongkongi születésű brit állampolgár nyerte el, aki addig az UNHCR szervezetén belül a genfi központ mellett az 1980-as években Thaiföldön és Pakisztánban dolgozott kiküldetésben.⁵⁰ A helyettesi posztot a magyar kormány javaslatára Laukó Károly, a Béke Világtanács korábbi magyar titkára töltötte be.⁵¹

1989. december közepére az iroda működésének minimális feltételei teljesültek, bár a belső jelentésekből kiderül, az UNHCR azzal szembesült, hogy a tervezettnél jóval több időbe és erőfeszítésbe telik az irodanyitás olyan helyszínen, ahol „az alapvető felszerelések és szolgáltatások hozzáférhetősége rendkívül korlátozott”.⁵² A kezdeti időszak prioritása az UNHCR bemutatkozása és a kapcsolat-

nisations; Box 7 ARC-2/B34, Agreement between UNHCR and the Government of the Hungarian People's Republic regarding establishment of UNHCR office (10a/1-1989/4) (1989. október).

45 MNL OL XIX-J-1-j 105. doboz. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal a Magyarországon tartózkodó menekültek letelepítéséhez történő segítségnyújtás tárgyában kötendő megállapodás (1989. július 10.).

46 UNHCR Archives, Visit of the High Commissioner Hungary. 12–15 April 1992. S. J. P. [Søren Jessen Peter-Petersen] (13/5/20.3-45) (1992. április). Az UNHCR Európai és Észak-Amerikai Osztályának vezetője, Fiorella Cappelli többször is csalódását fejezte ki amiatt, hogy várakozásaikkal ellentétben a szervezet felhívása nem talált komoly visszhangra. Az első hónapokban a kért összegnek csupán a töredéke folyt be, így kérdésessé vált a támogatási program megvalósíthatósága, amit Cappelli a lehetséges donorországoknak, így Franciaországnak is jelzett. AMAE Nations Unies et Organisations Internationales, 1986–1990, carton 2929, cote: 3302TOPO. Le HRC et les demandeurs d'asile roumains en Hongrie (1989. július 12.).

47 UNHCR Archives, Protection and General Legal Matters – General – Protection – Hungary (11/3/60-600.HUN). Contributions to UNHCR for the programme of assistance to asylum seekers and refugees in Hungary – 1989.; AMAE Nations Unies et Organisations Internationales, 1986–1990, carton 2929, cote: 3302TOPO. H.C.R.: Réfugiés roumains en Hongrie (1990. április 30.).

48 UNHCR Archives, External Relations – Relations with Governments – Hungary (11/3/01-010.HUN) 1988–1994 (1989. október).

49 AMAE Nations Unies et Organisations Internationales, 1986–1990, carton 2929, cote: 3302TOPO. Mission en Hongrie du Haut Commissariat aux Réfugiés, 6/11 février (1989. február 15.).

50 MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. A Menekültügyi Bizottság budapesti irodájának vezetője (1989. szeptember 14.).

51 Kezdetben mellettük egy jogtanácsos és három helyi alkalmazott dolgozott az irodában.

52 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1989–1990 and Programming for 1990–1991 – Hungary (11/3/11-110.3.HUN). Records of the Central Registry F6, Revised 1990 and proposed 1991 assistance in Hungary (1990. április 5.).

felvétel volt a fontosabb intézményekkel és a lehetséges partnerekkel, beleértve a központi és a helyi közigazgatás szereplőit, illetve a diplomáciai testület tagjait. A magyar közigazgatáson belül az UNHCR irodájának fő partnere az 1989 áprilisától a Belügyminisztérium irányítása alatt működő Menekültügyi Hivatal, illetve a Külügyminisztériumon belül a Multilaterális Főosztály, majd a Konzuli Főosztály volt. Az iroda munkatársai a miniszteriális hivatalok mellett már az első hetekben kapcsolatba léptek a Magyar Vöröskereszt vezetőivel, hasonlóképpen az erdélyi menekültek ellátásában fontos szerepet betöltő magyar református egyház püspökével, akik együttműködési készségüket fejezték ki az UNHCR budapesti irodájával.⁵³ Mindezzel párhuzamosan a budapesti irodavezető, Wen-Hsien Huang felvette a kapcsolatot azon donorországok nagyköveteivel, akiktől a magyarországi menekültügyi program támogatását várták.⁵⁴ Az első hónapokban számos egyéni megkeresés érkezett az UNHCR budapesti irodájához, többségében azért fordultak az irodához, hogy segítséget kapjanak nyugati országokban történő letelepedéshez.⁵⁵

A menekültügy nyugati kezelési mintáját tanuló magyar államigazgatásnak a Budapesten újonnan megnyílt ENSZ-képviselettel való együttműködése nem ment zökkenőmentesen. A budapesti irodavezető proaktív fellépését a magyar hatóságok sokszor nem nézték jó szemmel. Már egy évvel az irodanyitás után arról tudósítanak a külügyi jelentések, hogy „a budapesti iroda és a magyar hatóságok viszonyát feszültségek terhelik”. Magyar részről azt sérelmezték, hogy Wen-Hsien Huang „kapcsolattartási kötelezettségeit rosszul értelmezve indokolatlanul magas szintekre törekszik, ezáltal nem fordít figyelmet azon természetes partnereire, akik az ügyeket a legjobban ismerik”. Emellett úgy ítélték meg, hogy magyar helyettesét, a szocialista rendszer diplomáciai karrierjéből a nyugati országok által létrehozott ENSZ-szervezetbe „átigazolt” Laukó Károlyt „nem foglalkoztatja megfelelően”.⁵⁶ A vezető és magyar helyettese, illetve az iroda és a magyar igazgatás közötti feszültségeket az UNHCR is érzékelte, és már 1990 novemberében döntést hoztak Huang irodavezető visszahívásáról. A magyar helyettes munkáját „kettős lojalitásából adódóan” a Főbiztosság kezdetektől problémásnak nevezte, ami gondokat okozott az iroda működésében. Szerződését így első éve lejártával nem hosszabbították meg.⁵⁷

53 UNHCR Archives, External Relations – Relations with Governments – Hungary (11/3/01-010.HUN). Incoming Cable (1989. november 23.).

54 Első körben Ausztrália, Belgium, Kanada, Dánia, Franciaország, Olaszország, Japán, Norvégia, Svédország és az Egyesült Királyság nagykövetségével. Emellett az irodavezető köszönetet mondott a programot már támogató országok, Ausztria, az NSZK, Hollandia, Svájc és az Amerikai Egyesült Államok nagykövetének. UNHCR Archives, External Relations – Relations with Governments – Hungary (11/3/01-010.HUN) 1988–1994. Incoming Cable (1989. november 23.).

55 Az érdeklődők zöme ugyan nem tartozott az UNHCR hatáskörébe, viszont a beszámolók szerint az alkalmazottak idejéből igen sokat elvett meghallgatásuk. UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1989–1990 and Programming for 1990–1991 – Hungary (11/3/11-110.3.HUN). Records of the Central Registry F6. Revised 1990 and proposed 1991 assistance in Hungary (1990. április 5.).

56 MNL OL XIX-J-1-j-1990 93. doboz. Az UNHCR budapesti irodájának tevékenységéről (1990. október 28.).

57 Az irodanyitást követő évben a Menekültügyi Főbiztosság szűkülő anyagi keretei miatt takarékosági szempontok, valamint a térségben végbemenő újabb változások is indokoltak szervezeti átalakításokat.

Huang visszahívása után az UNHCR Lars Thomas Birath svéd tisztviselőt választotta a budapesti irodavezetői posztra 1991 februárjától. 1994-ig tartó hivatali idejében új szintre léptek Magyarország és az UNHCR kapcsolatai. Az ENSZ-szervezet részéről az új tereppel való ismerkedés, magyar részről pedig a hiányzó intézményi és jogszabályi keretek alapjainak kialakítását követően a Főbiztosság komolyabb elvárásokat támasztott Magyarországgal szemben.

A földrajzi korlátozás kérdése

A Menekültügyi Főbiztosság 1990-ben felállított céljai között még nem szerepelt a menekültügyi egyezmény elfogadása óta a magyar fél által fenntartott, az Európán kívüli menekülteket érintő földrajzi korlátozás eltörlésének szándéka, 1991-től azonban központi kérdéssé vált, amit a Főbiztosság minden lehetséges alkalommal felvetett.⁵⁸ Ennek oka azonban nem csak az volt, hogy az UNHCR a magyar kormány és közvélemény nyitottabb, elfogadóbb hozzáállását erősítse az Európán kívüliek irányába. Egyrészt a Menekültügyi Főbiztosság budapesti irodájának korlátozott kapacitásaiból sok időt és energiát elvett, hogy a magyar korlátozás 1997. évi feloldásáig az iroda munkatársai kezelték és bírálták el az Európán kívüli menekültek kérelmeit,⁵⁹ még ha azok száma töredéke is volt a Romániából, majd Jugoszláviából érkezőkének, és túlnyomó többségüket az iroda megalapozatlannak tartotta.⁶⁰ Másrészt a menekültstátuszt elnyerteknek rendkívül nehéz volt befogadó országot találni a bevándorláspolitikájukat szigorító nyugati országokban.⁶¹ A megkeresett nagykövetségek az elutasítást azzal indokolták, hogy inkább Magyarországnak kellene visszavonnia a földrajzi korlátozást, és integrálnia az Európán kí-

Az UNHCR új terveiben szerepelt, hogy Bécsbe helyezze a kelet-közép-európai regionális központot, ahonnan a budapesti, bukaresti, prágai és varsói irodát is koordinálnák, tekintettel a bécsi iroda hagyományaira, tapasztalataira és megfelelő személyi állományára. A magyar Külügyminisztérium a tervet nem támogatta, attól tartva, hogy az átalakítás a budapesti iroda lefokozását és a magyar helyzet lebecsülését jelentené, ami a donorországoknak is negatív üzenetet közvetítene, és a menekültügyi támogatások mérés-klődésével járna. MNL OL XIX-J-1-j-1990 93. doboz. UNHCR elképzelései a budapesti iroda átalakításáról (1990. november 23.).

58 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1989–1990 and Programming for 1990–1991 – Hungary (11/3/11-110.3.HUN). Records of the Central Registry F6, Revised 1990 and proposed 1991 assistance in Hungary (1990. április 5.).

59 Interjú Ambrus Ágnessel, a BM Menekültügyi Hivatal, majd az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság budapesti irodájának munkatársával. Készítette Neményi Mária 2023. szeptember 26-án az *Unlikely Refuge?* (Valószínűtlen menedék?) című ERC-projekt keretében.

60 1990-ben az összes Európán kívüli kérelmező (128 fő) közül 12 főnek adta meg az UNHCR budapesti irodája a menekültstátuszt: 11 szomáliai és egy iraki állampolgárnak. 1991 folyamán az irodát felkereső körülből 500 főből a menekültstátuszt csupán 15 fő kapta meg. Az érdeklődők egy részének még a kérelem benyújtása előtt nyoma veszett. UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.). Lásd még: Nagy, 2012. 152–154.

61 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1989–1990 and Programming for 1990–1991 – Hungary (11/3/11-110.3.HUN) 1990–1990. Records of the Central Registry F6, Revised 1990 and proposed 1991 assistance in Hungary (1990. április 5.).

vülről érkező menekülteket. A magyar korlátozás feloldása esetén a kérelmezők helyi letelepítése elméletben valóban egyszerűbb megoldás lett volna, bár többségük Birath jelentései szerint a jobb életfeltételek reményében tovább kívánt utazni a nyugati országokba, és kérelmüket csak végső megoldásként nyújtották be Magyarországon. Az Európán kívüli menekültek átmeneti gondozásáról és ellátásáról az UNHCR a Magyar Vöröskereszttel projektszerződést kötött.⁶²

A magyar hivatalnokok és politikusok egy része kínosnak érezte a földrajzi korlátozás fenntartását, azonban a döntéshozók álláspontja az volt, hogy a nyitáshoz előbb stabil gazdaságra és a határok biztos védelmére van szükség az illegális bevándorlás megakadályozására.⁶³ A fokozott gazdasági nehézségek mellett – melyeket érvelésük szerint egy nagyobb menekülthullám tovább súlyosbítana – a magyar közvélemény felkészületlenségével indokolták a földrajzi korlátozás fenntartását.⁶⁴ Jeszenszky Géza külügyminiszter Sadako Ogata főbiztossal folytatott 1991. február 19-i tárgyalásán ezt úgy fogalmazta meg, hogy Magyarország felkészül a nyitásra, noha a menekültek számának várható növekedése további anyagi terhet róna az országra. Úgy vélte, hogy a magyar társadalom összességében nem áll készen arra, hogy más kulturális háttérű személyeket befogadjon, fennáll a rasszizmus veszélye, és a társadalom érzékenyítése időbe telik. Állítását azzal támasztotta alá, hogy néhány ezer kubai, vietnami és közel-keleti külföldi munkavállaló Magyarországon maradása is ellenséges reakciókat váltott ki, és hogy az ellenséges hozzáállás gazdasági nehézségek idején tovább erősödhet. A magyar külügyminiszter kiemelte annak fontosságát, hogy az UNHCR a népességmozgások kiváltó okaival is foglalkozzon.⁶⁵

A magyar érvelés megalapozottságát gyengítette, hogy 1991-től a Magyarországhoz hasonló kihívásokkal küzdő volt szocialista országok – Csehszlovákia, Lengyelország és Románia – is a menekültügyi egyezmény részesévé váltak, földrajzi korlátozás nélkül, így a merev magyar hozzáállás még kevésbé volt érthető a Főbiztosság számára. Thomas Birath irodavezető fontosnak tartotta a nemzetközi nyomás fenntartását, mivel, ahogy fogalmazott, „belpolitikai szinten kevesen vannak – ha vannak egyáltalán –, akik felemelik a hangjukat a változtatásért”.⁶⁶

Mindeközben az 1990-es évek elején a nyugati országok is folyamatosan nyomást gyakoroltak Magyarországra a migrációs politika területén, hogy szigorúan

62 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.).

63 Uo.

64 UNHCR Archives, External Relations – Relations with Governments – Hungary (11/3/01-010.HUN) 1988–1994. Note for the file, Meeting of the High Commissioner with Dr. G. Jeszenszky, Minister for Foreign Affairs, Hungary (1991. február 19.).

65 Uo.; Interjú Jeszenszky Géza volt külügyminiszterrel. Készítette: Kecskés D. Gusztáv és Kemény János 2024. november 29-én.

66 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.).

intézkedjen az országból illegálisan továbbutazni szándékozókkal szemben.⁶⁷ A magyar hatóságok, igyekezve ennek az elvárásnak megfelelni, valóban szigorítottak a gyakorlatukon, viszont közben a határon a magyar hatóságok intézkedései során megállított, kitoloncolásra, vagy Európán kívülről érkezőként az UNHCR eljárására váró menekültek abban a kerepestarcsei táborban várakoztak, amelynek körülményeit az 1990-es évek elején nemcsak a magyar és a nemzetközi sajtó, hanem az UNHCR belső jelentései is rendszeresen bírálták.⁶⁸ A Menekültügyi Főbiztosság ugyan megfelelőnek tartotta a tábor fenntartó magyar hatóságok együttműködési készségét, ugyanakkor nehezményezte a magyar rendőröknek, hivatalnokoknak a menekültekkel (különösképp az Európán kívüliekkel) szembeni, idegenellenességet és gyanakvást tükröző hozzáállását.⁶⁹ Némiképp paradox módon az UNHCR budapesti irodájának 1992. februári jelentése azt állapította meg, hogy Magyarország aktív bekapcsolódása a nemzetközi migrációs és menekültügyi konferenciákba azt is eredményezte, hogy az ország közelebből megismerte az európai eljárásmodokat ezen a területen, és maga is alkalmazni kezdte az illegális bevándorlókkal szembeni szigorúbb intézkedések európai érvrendszerét. Azaz a szocializmus zárt évtizedeit követően a kezdeti megengedőbb bevándorláspolitikai irányából éppen nyugati mintára mozdult el Magyarország a szigorúbb eljárások felé. Ennek következményeit az UNHCR budapesti irodája is megérezte, mivel 1991 második felétől a korábbiakhoz képest jelentősen megnőtt az eredetileg Nyugat felé tartó Európán kívülről érkezők menekültkérelmeinek száma.⁷⁰

Szemléletformáló támogatás?

A földrajzi korlátozás fenntartása mellett a másik érzékeny kérdés, amely mind a Németh-, mind az Antall-kormány idején a konzultációk során folyamatosan napirenden szerepelt, a Magyarországnak nyújtott UNHCR-támogatás mértéke volt. Ez a kezdetektől elmaradt attól, amit a magyar vezetés remélt, és nem nyújtott megoldást a menekültek ellátásának finanszírozására. Ráadásul – a Menekültügyi Hivatal

67 Ennek oka részben a nyugat-európai országokban benyújtott menekültügyi kérelmek számának erőteljes növekedése volt ebben az időszakban: míg 1988-ban 290 ezer, 1989-ben már 320 ezer, 1990-ben pedig 420 ezer volt a kérelmek száma. Az UNHCR 1991. évi jelentése: <https://www.unhcr.org/publications/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1991> (letöltés: 2025. április 8.).

68 Lásd: (lencsés): Leálltak az embercsempészek. Gazdasági menekültek nem jöhetnek. In: *Magyar Hírlap*, 1990. október 17. 4.; Rimay Andrea: „Soha többé nem megyek vissza.”; Tóth Ákos: A kerepestarcsei bűgyor. Kommunikáció: angolul és ököllel.; Fekete Gy. Attila: Hazai helyzetjelentés.; Vajda Péter: Gálszécsy: Nem lesz új szögesdrót. In: *Népszabadság*, 1991. november 18. 7.; L. K.: Migráció: szigorúbb fellépés, nemcsak itthon. Európa nem látja szívesen a menekülteket. In: *Magyar Hírlap*, 1992. január 8. 9.; Csarnai Attila: Kiutasításra váró külföldiek: Tűszszedéstől féltünk Kerepestarcsein. In: *Népszava*, 1992. január 14.

69 UNHCR Archives, Visit of the High Commissioner Hungary 12–15 April 1992. S. J. P. [Søren Jessen Petersen] (13/5/20.3-45) (1992. április).

70 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.); Interjú Kovács András, a Magyar Vöröskereszt Menekültszolgálatának egykori vezetőjével. Készítette Kaszás Veronika, 2009. február.

egy 1989. októberi jelentése szerint – a menekültügyi egyezményhez való csatlakozás ténye önmagában vonzóvá tehetette Magyarországot mint cél- vagy tranzitországot: „Az országban végbemenő demokratizálódási folyamat, csatlakozásunk a genfi egyezményhez és a műszaki határzár megszüntetése a magyar–osztrák határon vonzóvá teszi az idemenekülést.” A belső elemzés szerint a rendszerváltozást kísérő nehéz gazdasági helyzetben a menekültek érkezése „egyre kevésbé elviselhető terhet ró Magyarországra”, különösen a nem magyar nemzetiségűek számbeli növekedése okoz gondot, akik nem beszélnek magyarul, és így nem tudnak, vagy nem is akarnak munkát vállalni. Céljuk a továbbutazás Nyugat felé, azonban az NSZK által befogadott német nemzetiségűek kivételével „alig mutatkozik készség a befogadásukra”.⁷¹

Annak ellenére, hogy a Szovjetunió összeomlásához kapcsolódó félelmek, hogy milliós nagyságrendben érkeznek majd a szomszédos országokba menekültek, nem következett be, a magyar hatóságok a támogatás fenntartása vagy növelése mellett érveltek, arra hivatkozva, hogy a Romániából érkező menekültek száma a várakozásokkal ellentétben az 1989. decemberi romániai eseményeket követően sem csökkent, sőt a magyar kisebbséget sújtó 1990. márciusi eseményeket követően⁷² újra növekedésnek indult.⁷³ A magyar fél többször jelezte az UNHCR-nek, hogy a magyar hatóságok továbbra is emberséges hozzáállásra törekednek, az egyre növekvő anyagi terheket viszont az ország nem sokáig tudja egyedül viselni, számítanak a nemzetközi szolidaritásra a menekültek megfelelő ellátásában.⁷⁴ A Menekültügyi Hivatal adatai szerint 1990-ben 18 ezer fő érkezett Romániából, akik közül 3300-an kaptak menekültstátuszt. Így 1990 végén összesen mintegy 30 ezer romániai menekült élt Magyarországon, akik közül 4000 fő kapta meg formálisan az egyezmény szerinti menekültstátuszt.⁷⁵

Az UNHCR háttéranyagai szerint a nyújtott támogatás 1989–1991 között összességében a magyar menekültügyi költségeknek mintegy 10 százalékát fedezte, figyelembe véve az egészségügy, az oktatás, valamint a talán legnagyobb kihí-

71 MNL OL XIX-B-11-1989 Menekültügyi és Migrációs Hivatal iratai (1989. október).

72 Ennek legdrasztikusabb példája volt, amikor Marosvásárhelyen a magyar közösség 1990. március 15-i békés ünnepi megemlékezésével kezdődő tüntetések március 19–20-ra öt halottat és több száz sebesültet követelő véres utcai összecsapásokba torkolltak a román ellentüntetők megjelenésével. Részletesen lásd: Novák, 2014. 228–231.

73 A Menekültügyi Hivatal 1990. július 31-i adatai alapján Magyarországon megközelítőleg 30 ezer menekült tartózkodott, akiknek több mint 78 százaléka magyar volt, 17 százaléka román, 3 százaléka német és csupán 1 százaléka egyéb nemzetiségű. UNHCR Archives, Assistance – Resettlement – Immigration – Hungary (11/3/52-522.HUN) 1988–1993. Settlement of Refugees in Hungary (1990. július 31.).

74 UNHCR Archives, Protection and General Legal Matters – General – Protection – Hungary (11/3/60-600.HUN) 1987–1994. The situation in Hungary (1990. június 29.); UNHCR Archives, Assistance – Resettlement – Immigration – Hungary (11/3/52-522.HUN) 1988–1993. Visit to the High Commissioner by Mr. E. Morvay, Secretary of State, Ministry of Interior, Hungary (1991. november 27.).

75 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.).

vást jelentő elszállásolás területén nyújtott támogatásokat és költségeket is.⁷⁶ A Főbiztosság pontosan tisztában volt azzal, hogy a gazdasági átalakulás közepette Magyarország pénzügyi válsággal, növekvő munkanélküliséggel, inflációval, lakáshiánnyal küzd az igen magas állami adósságállomány mellett.⁷⁷ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága erre való tekintettel támogatta a képzéseket, átképzéseket is, amelyekhez Magyarországon nem volt meg a megfelelő intézményrendszer, miután a szocializmus évtizedeiben nyilvánosan nem létezett érdemleges nagyságrendű munkanélküliség.⁷⁸ Ugyanakkor az UNHCR saját pénzügyi megszorításai közepette nem tudott a „normális körülmények között elfogadható mértékű” magyar kérésnek megfelelő nagyságrendű támogatást nyújtani. Thomas Birath budapesti irodavezető a menekülteket támogató partnerekkel és szervezetekkel folytatott magánbeszélgetései során azzal a félelemmel szembesült 1990-ben, hogy a magyar közvéleménynek a menekültekkel szembeni addig tanúsított befogadó hozzáállása és – az erdélyi magyarok esetében részben nemzeti együttérzésből fakadó – segítőkészsége a növekvő nehézségek mellett mérséklődni fog, és a következő években megkérdőjeleződik a befogadó, nyitott politika fenntarthatósága. Sokan csalódottságukat fejezték ki amiatt, hogy jöllehet 1988–1989-ben mindenki a nyitott befogadásra bátorította Magyarországot, az UNHCR 1989. évi felhívására mégis mérsékelt lelkesedéssel reagáltak a donorországok. A magyar közvélemény szemében az, hogy az UNHCR nem tudta biztosítani a felhívásában kitűzött támogatási összeget, azt bizonyította, hogy a szervezet nem képes elősegíteni a nemzetközi felelősségmegosztást, és a donorországok nem vesznek tudomást Magyarország gazdasági és politikai helyzetéről.⁷⁹

Noha a romániai menekültek száma 1991-től a román helyzet viszonylagos stabilizálódása következtében csökkent, és a Szovjetunió területéről érkezők száma is mérsékelt maradt, 1991 nyarától a jugoszláviai háború kitörésével kezdetét vette a második világháborút követő időszak legnagyobb európai menekültválsága.⁸⁰ Az 1991 második felében Magyarországra érkező 40–50 ezer regisztrált, valamint becslések szerint további 16–17 ezer nem regisztrált jugoszláv menekült új kihívás elé állította a működésében még tanulási fázisban lévő magyar menekültügyi rend-

76 A menekültek magyarországi integrációs programjára az eredetileg tervezett keretnek 1990-ben végül a 75 százaléka, 750 ezer USD, míg 1991-ben az 50 százaléka, 450 ezer USD jutott. A csökkenő költségvetést az UNHCR a Jugoszlávia felől érkező menekültek növekvő számával indokolta. UNHCR Archives, Visit of the High Commissioner Hungary. 12–15 April 1992. S. J. P. [Søren Jessen Peter-Petersen] (13/5/20.3-45) (1992. április).

77 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1989–1990 and Programming for 1990–1991 – Hungary (11/3/11-110.3.HUN) 1990–1990. Records of the Central Registry F6, Revised 1990 and proposed 1991 assistance in Hungary (1990. április 5.).

78 MNL OL XIX-B-11 Javaslat a menekültek képzési hátteréhez szükséges feltételek fejlesztéséhez (1989. április).

79 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1989–1990 and Programming for 1990–1991 – Hungary (11/3/11-110.3.HUN) 1990–1990. Records of the Central Registry F6, Revised 1990 and proposed 1991 assistance in Hungary (1990. április 5.).

80 Gatrell, 2013. 254.

szert.⁸¹ Először szembesültek azzal a magyar hatóságok, hogy a menekültek többsége nem magyar nemzetiségű.⁸² Többségük ideiglenes menedéket kért, amit kivétel nélkül meg is kaptak, míg kis számban indították el a genfi egyezmény szerinti menekültstátusz iránti kérelmet (1991-ben 485 fő). Az alacsony szám az UNHCR budapesti irodavezetőjének elemzése szerint a magyar hatóságok előzetes szelekálásának az eredménye, mivel a hatóságok eleve megpróbálták kiszűrni a nem megalapozott kérelmeket, más tartózkodási formát biztosítva azoknak, akik Magyarországon kívántak maradni.⁸³ 1991-től aztán a délszláv háborús övezetből érkező menekültek ellátására az UNHCR Vészhelyzeti Alapja nyújtott támogatást Magyarországnak.⁸⁴

A Főbiztosság, illetve közvetve a donorországok konkrét anyagi támogatása fontos volt Magyarországnak, a szervezet segítségével a menekültellátási rendszer kiépítésében azonban nem csak ebben a formában mutatkozott meg. Hosszú távú, szemléletformáló hatásában talán még lényegesebb volt az a gyakorlati tudásátadás, tapasztalattmegosztás, ami a nyugati, jogállami demokráciák menekültügyi rendszere felé való elmozduláshoz volt szükséges. Ez megmutatkozott a menekültek meghallgatási folyamatának és az elbírálás módjának oktatásában, a magyarországi befogadóközpontok kiépítésének és működtetésének figyelemmel kísérésében,⁸⁵ továbbá az újonnan kialakított menekültügyi intézményrendszerben dolgozó magyar hivatalnokok szervezett képzésében is.⁸⁶ A menekültügyi eljárásban dolgozó tisztségviselőknek, az újonnan nyílt befogadóállomások vezetőinek komoly gyakorlati segítséget jelentett, hogy részt vehettek az UNHCR helyi irodájának menekültekkel folytatott interjúin, ugyanakkor az UNHCR munkatársai is többször jelen voltak a magyar hatóságok meghallgatásain. A tanulmányutak, amelyeket az UNHCR szervezett, valamint az intézménylátogatások, a tájékoztató anyagok és a gyakorlati kézikönyvek mind iránymutatóként szolgáltak a magyar munkatár-

81 1991-ben a magyar hatóságok 5192 menekültet regisztráltak, akik közül 3751 fő érkezett Romániából (77 százaléka magyar nemzetiségű), 738-an a Szovjetunió területéről (55 százaléka magyar nemzetiségű). UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.).

82 65–70 százaléka horvát, 25–30 százaléka magyar és 5 százaléka szerb nemzetiségű volt. 5500 főt a magyar kormány által létrehozott 24 táborban, míg körülbelül 20 ezer főt magánszemélyek szállásoltak el. Uo.

83 A magyar hatóságok előszűréséről az UNHCR nem kapott statisztikákat. Uo.

84 UNHCR Archives, External Relations – Visits by Non-HCR Personalities – Hungary (11/3/01-013.HUN) 1989–1991.

85 A szervezet már a Magyarországgal folytatott első konzultációktól kezdve gyakorlati ajánlásokat adott ezekkel kapcsolatban, javasolva, hogy ne menekülttáborokat, hanem a menekültek szűrését és befogadását elősegítő központi állomásokat állítsanak fel a magyar hatóságok. MNL OL XIX-J-1-j-1989 105. doboz. A Menekültügyi Főbiztosság ténymegállapító küldöttségének magyarországi látogatása (1989. február 13.). Az UNHCR budapesti irodájának 1990–1991-es célkitűzéseit végrehajtva legalább négyhavonta felkeresték valamennyi központot, és felvették a kapcsolatot a helyi hatóságokkal is. UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1990–1991 and Programming for 1991–1992 – Hungary (11/3/11-110.4.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1990–91 (1991. április 15.).

86 UNHCR Archives, Protection and General Legal Matters – General – Protection – Hungary (11/3/60-600.HUN) 1987–1994.

saknak.⁸⁷ Ilyen formában az UNHCR tudásátadása az emberi jogi nézőpontokat igyekezett erősíteni az utasításközpontú, a külföldiekkel szemben gyanakvó rendszerben szocializálódott belügyi állomány körében, ahonnan nagyrészt a magyar menekültügyi hatóságok személyi állománya kikerült.

Thomas Birath UNHCR-irodavezető jelentései alapján a szemléletformálás sikeressége elmaradt a várakozásoktól. 1991–1994 közötti budapesti hivatali ideje alatt egyre erőteljesebben hangsúlyozta az ENSZ-szervezet és a magyar Menekültügyi Hivatal eltérő működéséből, intézményi örökségből adódó feszültségeket. 1991-ben még elfogadással jegyezte meg, hogy a Menekültügyi Hivatal nem az UNHCR által elvárt módon tervez, és készíti jelentéseit, statisztikáit, és hangsúlyozta, hogy a szűkös személyzet mellett azt is figyelembe kell venni, hogy egy átalakuló országról van szó, amelynek hivatalnokait segíteni és képezni szükséges ezen a területen is. Akadályozta mind a Menekültügyi Hivatal, mind a befogadóállomások munkatársaival folytatott mélyebb eszmecserét a közös nyelv hiánya is, sokkal inkább csak tolmács segítségével tudtak érintkezni.⁸⁸ Két évvel később már erősebb kritikákkal illette a Menekültügyi Hivatalt, hangsúlyozva, hogy a működésében fennálló problémák a szervezet múltjában gyökereznek. Az 1989-ben felállított iroda alkalmazottjainak nagy része korábban a Belügyminisztérium kötelékében dolgozott, kevesen jöttek kívülről, és Birath szerint csak egy-két fő volt tekinthető az „új Magyarország” képviselőjének. Meglátása szerint senki nem a menekültkérdés iránti érdeklődése miatt volt a hivatalnál, és annak bürokratikus működése a régi rezsim hagyományát követte. A merev, rugalmatlan szervezet centralizált rendszerét Birath a hagyományos hadseregéhez hasonlította. Az UNHCR helyi szervezete igyekezett a fejlődés irányába mozdítani a magyar hivatalt, a folyamat azonban – Birath megállapítása szerint – nagyon nehézkesen ment.⁸⁹

A rendszerváltozás mint meghatározó kontextus

A Menekültügyi Főbiztosság és Magyarország kapcsolatát az 1990-es évek elején meghatározó fő kérdéskörök – a menekültek integrálásának, a munkaerőpiaci, a lakhatási problémák megoldásának nehézségei, a földrajzi korlátozás fenntartása, a régi és az új intézményi minták közötti egyensúlyozás, a magyar társadalom fokozott érzékenysége – mind szorosan kapcsolódtak a magyarországi rendszerválto-

87 Interjú Bárkányi Gáborral, a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Menekültügyi Igazgatósága Szegedi Ügyosztályának vezetőjével. Készítette Vajda Róza 2023. június 26-án.; Interjú Káttai Józseffel, a Békéscsabai Befogadóállomás Menekültügyi Osztályának vezetőjével. Készítette Vajda Róza 2023. augusztus 9-én; Interjú Székely Bélával, a békéscsabai menekülttábor vezetőjével. Készítette Vajda Róza és Neményi Mária 2024. február 10-én. Mindhárom interjú az *Unlikely Refuge?* (Valószínűtlen menedék?) című ERC projekt keretében készült.

88 UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.).

89 UNHCR Archives, Assistance – Resettlement – Immigration – Hungary (11/3/52-522.HUN) 1988–1993, Records of the Central Registry F19. The Evolvement of Hungarian Refugee Affairs (1993. szeptember 16.).

zás időszakát meghatározó belső, destabilizációval járó átalakuláshoz. A demokratizálódási folyamatot kísérő piaccgazdasági átalakulás, valamint az azt kísérő gazdasági, politikai nehézségek hangsúlyosan jelen voltak a Menekültügyi Főbiztosság budapesti jelentéseiben is mint a magyar közvéleményt, és így közvetve a menekültpolitikát is negatív irányba befolyásoló körülmény. Az új működési keretek között megtapasztalt magas infláció és növekvő munkanélküliség, a kezdeti pozitív várakozásokkal szemben megélt nehézségek, illetve az ezekből fakadó társadalmi feszültségek ahhoz vezettek, hogy a magyar társadalom részéről egyre mérséklődött a menekültek befogadásának az 1980-as évek végén mutatkozó lelkes támogatása.⁹⁰

A magát a Szovjetunió felbomlása és az instabil jugoszláv helyzet miatt frontvonalban érző Magyarország és a magyar vezetés szintén csalódással vette tudomásul, hogy a nemzetközi szolidaritás a nyugati országok részéről jóval mérsékeltebben nyilvánult meg a menekültügy terén, mint azt remélték. A régióban a menekültpolitikai nyitásban élővas Magyarország újonnan kiépülő menekültügyi intézményrendszere – amelynek működését az UNHCR budapesti munkatársai sem tudták egyik napról a másikra új alapokra helyezni – sajátosan ötvözte a szocializmus évtizedeinek mélyen gyökerező örökségét és a hidegháború lezárultával egyre kevésbé befogadó nyugati országoktól gyorsan eltanult mintákat. A kritikákkal együtt az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság irataiban világosan megjelent az átalakuló ország saját korlátait feszegető erőfeszítéseinek elismerése is. Az erdélyi menekültek, majd a keletnémet menekültek kezelésének korábbi méltánylását követően az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság budapesti irodavezetője a magyar lakosság és a magyar hatóságok hozzáállását az 1991 második felében érkező jugoszláviai menekültekhez a „nagylelkű bánásmód kiemelkedő példajaként” festette le.⁹¹

Forrás- és irodalomjegyzék

1. Kiadatlan források lelőhelye

AMAE = Archives du ministère des Affaires étrangères (La Courneuve)
Nations Unies et Organisations Internationales, 1986–1990

MNL OL = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (Budapest)
XIX-A-21-d Állami Egyházügyi Hivatal iratai
XIX-B-11 Belügyminisztérium, Menekültügyi és Migrációs Hivatal iratai
XIX-J-1 Külügyminisztérium iratai
M–KS 288 Magyar Dolgozók Pártja és a Magyar Szocialista Munkáspárt iratai

⁹⁰ 1991 októberétől a munkavállalási engedélyek védelme érdekében szigorítottak a magyar hatóságok az addigi eljárásokon. Erre való tekintettel a Menekültügyi Hivatal 1991-ben támogatási rendszert vezetett be a menekülteket foglalkoztató munkaadóknak. UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1990–1991 and Programming for 1991–1992 – Hungary (11/3/11-110.4.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1990–91 (1991. április 15.).

⁹¹ UNHCR Archives, Programming and Evaluation – Reporting on UNHCR Activities in 1991–1992 and Programming for 1992–1993 – Hungary (11/3/11-110.5.HUN). Reporting on UNHCR Activities 1991 (1992. február 7.).

UNHCR Archives (Genf)

Records of the Central Registry

Assistance – Resettlement – Immigration

External Relations

Programming and Evaluation

Protection and General Legal Matters

Refugee Situations

2. Interjúk

Interjú Ambrus Ágnessel, a BM Menekültügyi Hivatal, majd az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság budapesti irodájának munkatársával. Készítette Neményi Mária 2023. szeptember 26-án az Unlikely Refuge? (Valószínűtlen menedék?) című ERC projekt keretében.

Interjú Bárkányi Gáborral, a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Menekültügyi Igazgatósága Szegedi Ügyosztályának vezetőjével. Készítette Vajda Róza 2023. június 26-án az Unlikely Refuge? (Valószínűtlen menedék?) című ERC projekt keretében.

Interjú Görög Jánossal, a Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának korábbi vezetőjével. Készítette Kaszás Veronika 2008. december 11-én.

Interjú Jantsits Ágnessel, a Magyar Vöröskereszt Nemzetközi Osztálya korábbi vezetőjével. Készítette Kaszás Veronika 2009. január 16-án.

Interjú Jeszenszky Géza volt külügyminiszterrel. Készítette: Kecskés D. Gusztáv és Kemény János 2024. november 29-én

Interjú Kátai Józseffel, a Békéscsabai Befogadóállomás Menekültügyi Osztályának egykori vezetőjével. Készítette Vajda Róza 2023. augusztus 9-én az Unlikely Refuge? (Valószínűtlen menedék?) című ERC projekt keretében.

Interjú Kovács Andrással, a Magyar Vöröskereszt Menekültszolgálatának egykori vezetőjével. Készítette: Kaszás Veronika, 2009. február 19-én.

Interjú Székely Bélával, a békéscsabai menekülttábor egykori vezetőjével. Készítette Vajda Róza és Neményi Mária 2024. február 10-én az Unlikely Refuge? (Valószínűtlen menedék?) című ERC projekt keretében.

3. Kiadott források és szakirodalom

Ambrus

2001 Ambrus Ágnes: A menedék a nemzetközi jogban. In: *Menedékjog a magyar gyakorlatban. Kézikönyv a menekültügyi eljárás résztvevői számára.* Szerk.: Kószeg Ferenc. Debrecen, 2001. 21–46.

Békés

2019 Békés Csaba: *Enyhülés és emancipáció.* Bp., 2019.

2021 Békés Csaba: Bevezető. A magyar külpolitika fő vonásai, 1945–1990. In: *Magyarország külkapcsolatai (1945–1990).* Szerk.: Horváth Sándor – Kecskés D. Gusztáv – Mitrovits Miklós. Bp., 2021. 11–52.

Bottoni

2021 Bottoni, Stefano: A magyar–román kapcsolatok, 1945–1990. In: *Magyarország külkapcsolatai (1945–1990).* Szerk.: Horváth Sándor – Kecskés D. Gusztáv – Mitrovits Miklós. Bp., 2021. 271–290.

Cohen

2012 Cohen, Gerard Daniel: *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order.* Oxford, 2012.

Cutts

2000 *The State of the World' Refugees. Fifty Years of Humanitarian Action*, UNHCR. Ed.: Cutts, Mark. Oxford, 2000.

Földes

2007 Földes György: *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956–1989*. Bp., 2007.

Frankl

2022 Frankl, Michal: East Central Europe as a Place of Refuge in the Twentieth Century: Introduction to the State and Patterns of Historical Research. In: *Zeitschrift für Ostmittel-europa-Forschung*, 71. (2022) 4. sz. 473–489. DOI: <https://doi.org/10.25627/202271411251>.

Gatrell

2013 Gatrell, Peter: *The Making of the Modern Refugee*. Oxford, 2013.

Hammerstad

2000 Hammerstad, Anne: Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security after the Cold War. In: *Security Dialogue*, 31. (2000) 4. sz. 391–403.

Jobst

2010 Jobst Ágnes: Az állambiztonság és a keletnémet menekültügy. Dokumentumok a genfi menekültügyi egyezményhez való magyar csatlakozásról. In: *Betekintő*, 2010. 3. sz. https://www.betekinto.hu/sites/default/files/betekinto-szamok/2010_3_jobst.pdf (letöltés: 2025. március 12.).

Kardos

1987 Kardos Gábor: A menekült státusz nemzetközi jogi szabályozása és elnyerése a nemzetközi gyakorlatban. In: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai I*. Szerk.: Timoránszky Péter. Bp., 1989. 17–37.

Kaszás

2008 Kaszás, Veronika: Diplomatic Way to the 1951 Geneva Convention. In: *Regio*, 11. (2008) 67–95.

2015 Kaszás Veronika: *Erdélyi menekültek Magyarországon 1988–89. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozásig*. Bp., 2015.

Kecskés

2017 Kecskés D. Gusztáv: Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a Kádár-kormány közti kapcsolat az 1956-os magyar menekültválság idején. In: *Történelmi Szemle*, 59. (2017) 3. sz. 463–490.

2022 Kecskés, D. Gusztáv: A Cold War Humanitarian Action: The Western Admission of 1956 Hungarian Refugees. In: *Hungarian Historical Review*, 11. (2022) 4. sz. 913–935. DOI: [10.38145/2022.4.913](https://doi.org/10.38145/2022.4.913).

Knoll

2022 Knoll, Sarah: Eine „Völkerwanderung“? Die Flucht aus Rumänien und die Flüchtlingspolitik in Österreich um 1990. In: *Zeithistorische Forschungen*, 19. (2022) 511–536. DOI: <https://doi.org/10.14765/zzf.dok-2471>.

Loescher

2001 Loescher, Gil: *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford, 2001.

Morris

2021 Morris, Julia: The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry. In: *Journal of Refugee Studies*, 34. (2021) 3. sz. 2676–2698. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa135>.

Nagy

2012 Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások.* Bp., 2012.

Novák

2014 Novák Csaba Zoltán: *Forradalom és rendszerváltás Marosvásárhelyen.* In: *Együtt és külön. Az erdélyi magyarok önszerveződése (1989–1990).* Szerk.: Bárdi Nándor – Gidó Attila – Novák Csaba Zoltán. Kolozsvár, 2014. 191–236.

Oplatka

2008 Oplatka András: *Egy döntés története.* Bp., 2008.

Országgyűlési napló

1998 *Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott országgyűlés naplója.* III. kötet. 34–47. ülés (1988. XII. 20. – 1989. V. 12.). Bp., 1998.

Slachta

2016 Slachta Krisztina: *Megfigyelt szabadság. A keletnémet és a magyar állambiztonsági szervek együttműködése a Kádár-kori Magyarországon 1956–1990.* Pécs–Bp., 2016.

Tóth I.

2010 Tóth Imre: *A keletnémet menekültkérdés hatása a Berlin–Bonn–Budapest „háromszög” kapcsolatrendszerére.* In: *A páneurópai piknik és a határáttörés húsz év távlatából.* Szerk.: Gyarmati György. Sopron–Bp., 2010. 67–93.

Tóth J.

1994 Tóth Judit: *Menedékjog – kérdőjelekkel.* Bp., 1994.

Tóth P. P.

2001 Tóth Pál Péter: *Népességmozgások Magyarországon a XIX. és a XX. században.* In: *Migráció és Európai Unió.* Szerk.: Lukács Éva – Király Miklós. Bp., 2001. 19–42.

Türk–Nicholson

2009 Türk, Volker – Nicholson, Frances: *Refugee Protection in International Law: An Overall Perspective.* In: *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection.* Eds.: Feller, Erika – Türk, Volker – Nicholson, Frances. Cambridge, 2009. 3–45.

Zieck

2022 Zieck, Marjoleine: *Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága.* In: *Egy világraszóló történet. Az 1956-os magyar menekültválság kézikönyve.* Szerk.: Kecskés D. Gusztáv – Scheibner Tamás. Bp., 2022. 49–62.

VERONIKA KASZÁS

HUNGARY AND THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

COOPERATION AT THE END OF THE COLD WAR

With the end of the Cold War and the transformation of the Eastern bloc countries in the late 1980s and early 1990s, European refugee policy took on an entirely new meaning. Hungary was the first Warsaw Pact country to join the 1951 Geneva Refugee Convention, motivated by mutual interests, and in October 1989, it provided a base for the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) office. This study examines how, in the first years following Hungary's accession – up until the outbreak of the Yugoslav Wars in 1991 – the UNHCR sought to shape the newly emerging Hungarian refugee system. It did so in line with the values of the

1951 Convention while also navigating the shifting interests of the Western countries behind it. The institutional framework developed under the dual influence of the socialist legacy and the strong expectations of Western democracy, unfolding amidst the economic challenges and social tensions accompanying the transition. The research is based primarily on documents from the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Interior available in the Hungarian National Archives, records from the UNHCR's Archives in Geneva, documents of the French Ministry of Foreign Affairs, various press sources and interviews with key figures and witnesses of Hungarian refugee policy history.

CONTENTS

Areas of Cooperation: Hungary and UN Organisations (Gusztáv Kecskés D.)	173
<i>Studies</i>	
Szabolcs László: The International Launch of the Kodály Method: The International Society for Music Education and Hungarian State Socialist Music Education in the 1960s	177
Veronika Kaszás: Hungary and the United Nations High Commissioner for Refugees: Cooperation at the End of the Cold War	201
Mónika Szente-Varga: Hungarians in the UN Election Observer Mission in Nicaragua	223
István Lakatos: The Human Rights Situation in Hungary in the First Decade of the Kádár Era: International Human Rights Standards – Calculations in Domestic Policy	239
László J. Nagy: Albert Camus, Hungary and the Algerian War in 1956	267
<i>Workshop</i>	
János Konstantin Zsemlye: A Special Institution in the Country of Tsar Peter I: The “Foreign Affairs Traveling Chancellery” in the Practice of Managing Foreign Policy Affairs in Russia	283
<i>Book Reviews</i>	
The Vitality of the Dead in Medieval Societies (Regina Papp)	299
Absolutism as Risk Management (Zsolt Palotás)	303
Hungarian–Latin American Relations at the Beginning of the Cold War (Gábor Gregosits)	308
The Most Famous Hungarian Non-commissioned Officers of the French Foreign Legion (Krisztián Bene)	311

Ára: 900 Ft
Előfizetőknek: 600 Ft



TERJESZTI A MAGYAR POSTA

Előfizethető személyesen a postahelyeken és a kézbesítőknél,
vagy a Központi Hírlap Iroda zöldszáman: 06-80/444-444,
e-mailen: hirlapelofizetes@posta.hu, faxon: 1-303-3440,
vagy levélben a Magyar Posta Zrt. Központi Hírlap Iroda,
Budapest 1008 címen.

Számonként megvásárolható a HUN-REN Bölcsészettudományi Kutatóközpont
Történettudományi Intézetében
(1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.,
telefon: 224-6700/4624, 4626 mellék), illetve a Penna Bölcsész Könyvesboltban
(1053 Budapest, Magyar utca 40., telefon: 06 30/203-1769).

A Világtörténet 2025. évi megjelentetését a Nemzeti Kulturális Alap
és a Magyar Tudományos Akadémia támogatja.



Nemzeti
Kulturális
Alap



MAGYAR
TUDOMÁNYOS
AKADÉMIA



BÖLCSESZETTUDOMÁNYI
KUTATÓKÖZPONT
TÖRTÉNETTUDOMÁNYI INTÉZET