



# A modern menekültügyi igazgatás létrehozása a közép-európai országokban

## Creating modern asylum system in Central European countries

**Klenner Zoltán**

tanársegéd, rendőr őrmagy  
Nemzeti Közszerződési Egyetem,  
Rendészettudományi Kar  
klenner.zoltan@uni-nke.hu



### Absztrakt

**Cél:** A tanulmány célja a modern menekültügyi igazgatás kiépülésének bemutatása a négy visegrádi országban a rendszerváltozás utáni évtizedben.

**Módszertan:** A tanulmány a rendelkezésre álló szakirodalom és jogszabályok áttekintésével vizsgálja és értékeli a hasonlóságokat és különbségeket a jelzett közép-európai országokban.

**Megállapítások:** Csehszlovákia (majd később Csehország és Szlovákia), Lengyelország és Magyarország gazdasági és társadalmi helyzete sok hasonlóságot mutatott a vizsgált időszakban: a rendszerváltozás idején mindannyian csatlakoztak az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez, és a nyugati elvárásoknak megfelelően kiépítették saját menekültügyi rendszerüket, mely magában foglalt egy nemzetközi kritériumoknak megfelelő szabályozást és intézményi struktúrát. Földrajzi helyzetük miatt azonban teljesen különböző kihívásokkal kellett szembenéznük, amely miatt a menekültekhez való viszony és a külföldiek befogadásának volumene is időről időre nagy különbséget mutat.

**Érték:** A publikáció a közelmúlt migrációs története egy aspektusának bemutatásán túl adalékul is szolgál a jelenlegi – Európában a második világháború óta nem látott mértékű – kényszermigrációs válság kezelésének értékeléséhez. Bővíti a témával foglalkozó szakirodalom ismeretrendszerét.

**Kulcsszavak:** menekült, menedékkérő, kényszermigráció, visegrádi országok

## **Abstract**

**Aim:** The purpose of the study is to present the development of modern asylum administration in the four Visegrad countries in the decade after the regime change.

**Methodology:** The study examines and evaluates the similarities and differences in the mentioned Central European countries by reviewing the available literature and legislation.

**Findings:** The economic and social background of Czechoslovakia (and later Czech Republic and Slovak Republic), Poland and Hungary showed many similarities in the period under review: at the time of regime change, they all joined to the 1951 Refugee Convention and established their own refugee management system in accordance with Western expectations, which included a set of rules and institutional structures that met international criteria. However, due to their geographic location, they have faced very different challenges, which has led to a periodic disparity in the attitude towards refugees and the volume of foreigners they receive.

**Value:** In addition to presenting an aspect of the recent history of migration, this publication also serves some supplementation to the current treatment of the forced migration crisis, which is the largest one in Europe since the Second World War. It expands the knowledge of the specialized literature on the subject.

**Keywords:** refugee, asylum seeker, forced migration, Visegrad countries

## **Bevezetés**

Jelen tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk, illetve összehasonlítsuk a menekültekkel foglalkozó intézményrendszer kialakulását és fejlődését a rendszerváltozás utáni években a négy visegrádi országban: Csehországban, Szlovákiában, Lengyelországban és Magyarországon. A gazdasági és társadalmi különbségek mellett ezen négy ország helyzete a rendszerváltozás utáni években sok hasonlóságot mutatott. A második világháború utáni évtizedekben a nemzetközi migrációs mozgásoktól jórészt elzárt, befogadási tapasztalatokkal alig rendelkező országok, a rendszerváltozást követő nyitás után is alapvetően tranzit államok maradtak. Bár Magyarország kivételével jelentős kényszmigrációs nyomás nem érte őket, a nyugat-európai kormányok, majd az Európai Unió elvárásának eleget téve a migrációs igazgatásban is meg kellett tenniük azokat az intézkedéseket, melyek megteremtettek egy modern menekültügyi intézményrendszert és szabályozást. Helyzetüket – a politikai szándékon túl – befolyásolta

földrajzi fekvésük, a migrációs útvonalak változása, illetve ezzel összefüggésben az, hogy mennyire tudnak hatékony pufferzónaként működni az elsősorban Németországba irányuló migrációs nyomás csökkentésében.

## A visegrádi országok helyzete a rendszerváltozást követően

### *Csehország*

Csehország a Nyugat-Európába, azon belül is Németországba irányuló illegális migráció egyik fő tranzitországa. Ugyanakkor a legálisan az országban tartózkodó, idegen kultúrkörből érkezett külföldiek már a szocializmus végén is jóval nagyobb arányban voltak jelen Csehszlovákiában, mint Lengyelországban vagy Magyarországon. A vietnámi közösség már az 1980-as években is jól látható, több tízezeres populációt alkotott, akiket a Vietnámi Szocialista Köztársaság elsősorban képzés és tapasztalatszerzés miatt küldött Csehszlovákiába. A rendszerváltozás után a vietnámiak nagy része nem tért vissza származási országába, hanem gyakran alacsonyabb képzettséget kívánó munkakörben, a kiskereskedelemben és a vendéglátásban kezdett dolgozni. A pozitív vándorlási egyenleg fenntartását az 1990-es években a relatíve jó gazdasági helyzet is elősegítette.

A rendszerváltozás hajnalán a jövedelemszerzési célú migráció mellett a menedékkérők is megjelentek. Csehszlovákia 1991. november 26-án csatlakozott a genfi menekültügyi egyezményhez, és megalkotta első menedékjogi törvényét.<sup>1</sup> Ezen törvény szabályozta a menekültstátusz megállapítására irányuló eljárást, valamint a menekültstátuszt kérők és elismert menekültek jogait és kötelezettségeit. A törvény átvette az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény fogalmi elemeit, tartalmazta a menedékkérők részére nyújtott alapvető támogatásokat és ellátásokat, jogokat és kötelezettségeket, a státusz visszavonásának eseteit. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztosságát (UNHCR) az eljárásban különleges jogok illették meg. Ezen ENSZ ügynökség – a többi volt szocialista országhoz hasonlóan – a rendszerváltozás után hathatós támogatást nyújtott a nemzeti menekültügyi rendszer kiépítésében, ami szakértői segítséget, akár az eljárásokban való részvételt, a jogszabályi környezet kialakítását, illetve pénzügyi támogatást jelentett. E mellett támogatást kaptak a létrejövő civil társadalom azon szervezetei is, akik tevőleges segítséget tudtak biztosítani a menekültügyben, akár a nemzetközi védelmet kérők ellátásában, akár az elismert menekültek beilleszkedésének elősegítésében.

---

<sup>1</sup> 1990. évi 498. számú törvény, hatályban 1991. január 1-től 1999. december 31-ig.

A menekültként elismert személyek – a genfi menekültügyi egyezménynek megfelelően, de például a magyar szabályozásnál megszorítóbb módon – kereső tevékenységet csak a külföldiekre vonatkozó szabályok szerint vállalhattak, illetve ingatlan tulajdont is csak a külföldiekre vonatkozó szabály szerint vásárolhattak. A külföldieket menekültkénti elismerésük után minimális integrációs szolgáltatások is megillették, így ingyenes nyelvoktatás, továbbá egy rövid ideig a kérelmezőknek nyújtott ellátások. Kezdetben a menekültstátusz megadása öt évre korlátozódott, mely után egy fülvizsgálati eljárás következett volna, ezt a rendelkezést azonban 1996-ban eltörölték. A későbbiekben a státusz visszavonására csak a genfi egyezményben meghatározott esetekben kerülhetett sor.

A kérelmekkel kezdetben a határrendészet, később a Belügyminisztérium Menekültügyi Főosztálya foglalkozott. Az 1990-es évek végén, az uniós csatlakozás előkészítéséhez kapcsolódóan megkezdődött a külföldiekkel foglalkozó joganyag, ezen belül a menekültügyi törvény áttekintése. Az újabb menekültügyi törvény már megfelelt a nemzetközi és uniós normáknak, tartalmazott rendelkezéseket a biztonságos származási és biztonságos harmadik országra, valamint a bírósági felülvizsgálatra vonatkozóan is. A 2000-ben történő hatálybalépése óta sokszor módosított 325/1999. számú menekültügyi törvény elsősorban azon külföldiek beutazásának és tartózkodásának feltételeit határozza meg, akik nemzetközi védelmet kívánnak kérni Csehországban.<sup>2</sup> Rendelkezéseket tartalmaz a nemzetközi védelmet kérelmezők, az elismert menekültek és a kiegészítő védelem alatt álló személyek jogai és kötelezettségei tekintetében, továbbá szabályozza a nemzetközi védelem megadására vagy visszavonására vonatkozó eljárást, illetve a nemzetközi védelmet kapott külföldiek részére biztosított állami integrációs programok tartalmát, továbbá a nemzetközi védelmet kérelmezők, elismert menekültek és kiegészítő védelem alatt álló személyek okmányainak kiállítására vonatkozó rendelkezéseket. A társadalmi beilleszkedés elősegítésében elsősorban a nyelvoktatásra és a lakhatásra koncentrálnak. Nyelvoktatás tekintetében, mely az integráció alapja, ingyenes nyelvi kurzust kell biztosítani a célcsoport számára (melyet azonban a törvény nem részletez, hanem az Oktatási, Ifjúsági és Sport Minisztérium hatáskörébe utalja). Elismerés után legfeljebb 18 hónapig szállást is kell biztosítani a külföldieknek, mely egyedi méltányosságból meg is hosszabbítható. A menekültekkel kapcsolatban más jogszabályok (egészségügyi, szociális, oktatási stb.) is tartalmaznak rendelkezéseket ([URL1](#)).

1990-től az évtized végéig mintegy 15 ezer külföldi nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet, azaz évente átlagosan 1500–2000 fő. Az első

---

2 Act No. 325/1999 on Asylum.

években – élve az újonnan megszerzett utazási szabadsággal, a könnyített határ-ellenőrzésekkel – elsősorban román, bolgár és moldáv állampolgárok érkeztek, majd a volt Jugoszlávia és Szovjetunió országaiból jövők kértek nemzetközi védelmet (elsősorban bosnyákok és örmények), de az 1990-es évek második felében Európán túlról (Afganisztán, Irak, Angola) is sok külföldi menekülő kötött ki Csehországban. Míg az először említett országokból érkezők közül szinte senki, a bosnyákok, afgánok és irakiak közül sokan kaptak védelmet. 1990-től 1998-ig a kérelmezők 12,2%-a kapott menekültstátuszt ([URL2](#)).

Míg a menedékkérők és elismert menekültek száma az 1990-es években lényegében egy alacsony szinten stagnált, a jövedelemszerzési céllal Csehországban tartózkodó külföldiek száma folyamatosan emelkedett. Az 1990-es évek stagnálása után a 2000-es évek elején jelentősen növekedett (nagyjából megduplázódott) a menedékkérők száma, mely a többi visegrádi országban is hasonlóképpen történt. Ebben az afganisztáni háború mellett a volt Szovjetunió területéről érkező menedékkérők nagy száma volt meghatározó. Csehszlovákiában (és kisebb mértékben Lengyelországban is) a menedékkérők között jelentős számban jelentek meg ukrán állampolgárok is, akik egyébként más tartózkodási jogcímeiken, elsősorban munkavállalóként is nagy számban voltak és vannak jelen. Az évtized közepén a kérelmezők száma ismét csökkenésnek indult, mely tendenciát – a várakozásokkal ellentétben – az ország Európai Unióhoz való csatlakozása sem törte meg.

### *Szlovákia*

Szlovákia a délről és keletről Nyugat-Európába irányuló migrációs útvonalak egyik fő tranzitországa. Önálló állammá válásával, 1993. január 1-jén csatlakozott az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez. A belügyminisztériumhoz tartozó Migrációs Hivatalt szintén 1993-ban alapították meg, mely kormányhivatalként felelős volt a menekültkérelmek elbírálásáért is.

A rendszerváltozás utáni években viszonylag sok olyan Európán kívülről, idegen kultúrkörből érkezett külföldi élt az országban (például diákok, egyetemi hallgatók), akik tanulmányaik elvégzése után nem tudtak/kívántak visszatérni származási országukba, és jogállásuk rendezése, hosszú távú tartózkodásuk biztosítása érdekében menedékkérelmet nyújtottak be. Bár hivatalosan a menekültstátusz megadásának kritériumai megfelelnek az 1951. évi genfi egyezményben szereplő feltételeknek, a gyakorlatban a szlovák nyelvtudást, képzettséget is figyelembe vették a döntéshozatalban, a társadalmi beilleszkedés készsége/hajlandósága előnyt jelentett a kérelem elbírálása során. A sokszor már az 1980-as évek óta az egykori Csehszlovákiában élő külföldiek státuszszerzése után, az

1990-es évek közepén csökkent a kérelmezők elismerési aránya, és egyre több lett köztük az illegálisan érkező személy.

1996 januárjában lépett hatályba a 283/1995. számú menekültügyi törvény, mely még a korábbi csehszlovák 498/1990-es törvényt váltotta fel. Az uniós csatlakozás előkészítéseként 2000-ben a jogszabályt harmonizálták (309/2000 törvény), mely 2000. november 1-jén lépett hatályba.

A 283/1995. számú törvény<sup>3</sup> deklarált célja, hogy megállapítsa az államigazgatási szervek eljárását a menedékkérelem elbírálása tekintetében, továbbá meghatározza a menedékkérelmek, az elismert menekültek, valamint az ideiglenes védelmet kapott külföldiekre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket. A törvény 4. szakasza kimondja, hogy a védelmet szándékozni kérő külföldi a Szlovák Köztársaság határának átlépését követően legfeljebb 24 órán belül a rendőrségnek köteles bejelenteni ezen szándékát (amennyiben ezt már a határátlépésnél nem tette meg), amely a kérelmet regisztrálja, illetve a szándéknyilatkozatot jegyzőkönyvbe foglalja. A rendőrhatalóság ez után a Migrációs Hivatalt értesíti, illetve az ügyfelet a menekülteket befogadó központba szállítják. Az eljárás a Migrációs Hivatalnál benyújtott kérelemre indul, tehát – a magyarországi szabályozáshoz hasonlóan – elválnak egymástól a kérelem és a szándéknyilatkozat jogintézménye. A szabályozás hagyott ugyan egy kiskaput a 24 órán belüli szándéknyilatkozat elmulasztása esetére („komoly akadályok” fennállása esetén lehetetlenné válik a határidő betartása), azonban ennek elmulasztása fő szabály szerint kiutasítási eljárást vonhatott maga után. Ezen 24 órás szabály szigorú értelmezését az UNHCR és más szervezetek is erőteljesen bírálták, mely a későbbi jogszabálymódosításkor kivezetésre is került. A menedékkérelmek a kérelem benyújtásával jogosulttá váltak ellátások és támogatások meghatározott körére: elhelyezés egy főszabály szerint nyitott befogadó központban, napi háromszori étkezés, alapvető orvosi ellátás és egészségügyi szűrővizsgálat, kisebb összegű pénzügyi támogatás (URL3). A hivatalnak az elsőfokú döntés meghozatalára 90 nap áll rendelkezésre, elutasítás esetén bírósági felülvizsgálatnak van helye. A genfi egyezményen alapuló menekültstátuszon kívül a szlovák szabályozás is ismer egyéb védelmi jogállásokat: „humanitárius okból” lehet menekültként elismerni azt a külföldit, aki nem felel meg az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény kritériumainak.<sup>4</sup> Ezen elvi lehetőséggel csak a legkritikább esetben élt a szlovák állam. A szabályozásban ugyancsak szerepel az ideiglenes védelem

---

3 Act No. 283 of 14 November 1995, Refugee Act.

4 Ez a szabály megfeleltethető a magyar menedékjogi törvény azon kitételének, miszerint a menekültügyért felelős miniszter a menekültekénti elismerés feltételei fennállásának hiányában kivételes méltányosságból menekültként ismerheti el azt a külföldit, akinek az elismerését humanitárius ok indokolja, feltéve, hogy a külföldi menekültekénti elismerését kizáró ok nem áll fenn.

jogintézménye, melyet az 1990-es évek első felében a jugoszláv polgárháború elől menekülő személyek esetén alkalmaztak, akiknek döntő többsége bosnyák volt. A háború után megkezdték az ideiglenes védelmi státuszok felülvizsgálatát, de annak alkalmazása a magyarországi szabályozási rendhez viszonyítva csak később, 1997 júniusában szűnt meg. Ezen időpont után az ideiglenes védelmi jogállást már egyáltalán nem alkalmazták. A biztonságos származási ország és biztonságos harmadik ország jogintézményét szintén használja a szlovák menekültügyi joggyakorlat, és már 1997-ben kormányrendeletbe foglalták azok listáját. Az elutasított kérelmezőknek 15 napjuk van a Migrációs Hivatal döntése elleni fellebbezés benyújtására, melyet másodfokon a Belügyminisztérium bírál el. A Belügyminisztérium negatív döntése esetén a Legfelsőbb Bíróságnál lehet fellebbezést benyújtani. Amennyiben a bíróság is elutasító döntést hoz, az elutasított menedékkérő 30 napig érvényes kiutazási vízumot kap.

Megalapozott védelmi igény esetén a menekülteként elismert személyeket Zólyomban, egy integrációs központban helyezik el, ahol segítséget nyújtanak részükre álláskeresésben, lakásbérlésben vagy egyéb szociális szolgáltatásokban. A menekültek legfeljebb hat hónapot tölthetnek ebben a központban, mely azonban egyedi elbírálás alapján meghosszabbítható. Az elismert menekültek automatikusan határozatlan idejű tartózkodási engedélyt kapnak, ami néhány kivételtől eltekintve a szlovák állampolgárokhoz hasonló jogokkal ruhazza fel őket (URL4).

Az 1990-es években tehát Szlovákiában is létrejött egy nemzeti menekültügyi rendszer, amely magában foglalta a menekültügyi eljárásra vonatkozó szabályokat, a befogadási szabályokat és a menedékjogot kérők ellátására vonatkozó szabályokat, valamint egy integrációs csomagot, melyet részben a szlovák állam, részben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága finanszírozott. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának szerepe alapvetően kimerül a menekültügyi rendszer működésének megfigyelésében és a koordinációban. Ezen túl fontos volt a területen dolgozó civil szervezetek szerepe is a menekültek integrációjában, a helyben történő beilleszkedés elősegítésében. A menekültek integrációjának gyakorlata – hasonlóan a többi visegrádi országhoz – továbbra is nagy kérdés, tekintettel arra, hogy a külföldiek többsége elsősorban tranzitországgként kezeli Szlovákiát, és céljuk a Nyugat-Európába történő eljutás.

Szlovákia már az európai uniós csatlakozást megelőzően megkezdte menekültügyi rendszerének fejlesztését, válaszul a menedékkérők növekvő számára, és az ország nemzetközi kötelezettségeire, melyeket az uniós jogharmonizáció követelt meg. A migrációs igazgatásért a Belügyminisztérium a felelős, ezen belül kifejezetten a menekültügyért a Migrációs Hivatalon belül működik a menekültügyi hatóság, mely irányítja a befogadó állomásokat és működteti

a menekült integrációs központokat. A migrációs igazgatásra vonatkozó szabályozás áttekintése után sor került az idegenrendészeti területen is új szabályozás elfogadására.

Az uniós csatlakozás előtt elsősorban (az 1990-es évek első felében) a volt Jugoszlávia területéről érkeztek menedékkérők, továbbá Afganisztánból, Irakból, és a volt Szovjetunió területéről. 2002-ben körülbelül 2500 menedékkérő és 400 elismert menekült tartózkodott az országban, valamint körülbelül 240 hontalanként elismert személy. Szlovákia 2000-ben csatlakozott a hontalanok jogállásáról szóló 1954. évi egyezményhez, melynek alapvető célja a hontalan-ná váló emberek számának csökkentése (URL5).

### *Lengyelország*

Az ország 1991. szeptember 27-én csatlakozott az 1951. évi genfi egyezményhez és annak 1967. évi jegyzőkönyvéhez. Az emberi jogok európai egyezményét 1993-ban ratifikálták. A menekültekre vonatkozó nemzeti jogszabályokat főként az idegenrendészeti törvény tartalmazza, mely a nemzetközi elvárásoknak megfelel, illetve későbbi módosításai az európai uniós csatlakozás követelményeihez is alkalmazkodtak.<sup>5</sup>

Az 1997-ben elfogadott „Külföldiekről szóló törvény” szabályozza a klasszikus idegenrendészeti kérdéseket (külföldiek beutazása és tartózkodása, átutazása, vízumügyek, tartózkodási engedélyek), menekültügyeket, az állami szervek ezirányú tevékenységeit, hatáskörét és illetékességét, továbbá a lengyel származású külföldiek hazatelepítését is.<sup>6</sup> A törvény 32-51. cikke (5. és 6. fejezet) tartalmazza a menedéjjoggal kapcsolatos rendelkezéseket. A nemzetközi védelem iránti kérelmet – a Lengyel Köztársaság területére belépési joggal nem rendelkező külföldinek – a belépéskor kell benyújtania. Az a külföldi, aki illegálisan érkezett a Lengyel Köztársaság területére, a határátlépést követően haladéktalanul köteles benyújtani kérelmét. A kérelem benyújtása nem mentesíti a külföldit a kötelező erejű jogszabályok megsértésével járó határátlépés felelőssége alól. Legálisan érkező személy esetében 14 napon belül kell kérelmet előterjeszteni. A menedékkérők az eljárás alatt tartózkodási engedélyt, valamint szállást és teljes ellátást kapnak egy befogadó intézményben (ez első kifejezetten a menedékkérők elszállásolására létrehozott állomást 1992-ban nyitották meg). A támogatások körét a törvény széles skálán határozza meg: szállás, ételmezés,

---

5 Aliens Act (No. 739 of 25. June 1997.).

6 Az 1980-as évek végén az utolsó szovjet népszámlálás szerint hivatalosan 1 126 000 lengyel élt a Szovjetunióban, ezen kívül a fejlett világ országaiiban is jelentős lengyel diaszpóra volt. A „hazatérő” lengyelek száma az 1990-es években évi 5 és 10 ezer fő között változott.



orvosi ellátás, természetbeni támogatások, állandó vagy egyszeri pénzügyi támogatás, önkéntes országelhagyás esetén anyagi támogatás. A döntés meghozatalára hat hónap áll rendelkezésre a menekültügyi hatóságnak. Pozitív döntés esetén a menedékjogot kapott külföldi letelepedési engedélyt kap.

Lengyelország hosszú történelme során többnyire migránsokat, menekülteket kibocsátó ország volt, mely csak a rendszerváltás utáni években változott meg. A szocializmus évtizedei alatt, a többi középkelet-európai országhoz hasonlóan kisebb számban politikai-ideológia alapon engedett be menekülteket (Görögország, Chile, Vietnám), melyek egyenként csak néhány száz fős csoportot tettek ki. Nekik azonban – a kor szegényes körülményeihez mérten – valóban biztosították a hosszútávon történő beilleszkedés esélyét. A rendszerváltás körüli években Lengyelország még a többi visegrádi országhoz képest is súlyos gazdasági és társadalmi problémákkal küzdött, saját állampolgárainak többsége is nagyon szerény körülmények között élt. Ennek, illetve elhelyezkedésének is köszönhetően egyáltalán nem volt vonzó célország sem a legálisan, munkavállalás vagy más célból érkező külföldiek, sem pedig a menedékkérők szemszögéből. Az érkezők alacsony száma, illetve a lengyel állampolgárok tömeges kivándorlása miatt – mely jelenség egészen a 2010-es évek közepéig jellemző volt – a lengyel társadalom alapvetően menekült- és általában migrációpárti volt, a külföldiek elutasítása egyáltalán nem volt jellemző. Mindössze néhány marginális csoport próbált politikai tőkét kovácsolni bevándorló- és menekültellenes szövegekkel (ez a hozzáállás azonban alapvetően megváltozott 2015 után).

Az 1990-es évek első felében mindösszesen évi néhány száz fő kért menedéket Lengyelországban, mely lassú emelkedés után az 1990-es évek második felétől évi 2–3 ezer fő körül stabilizálódott. A fő küldő országok: Afganisztán, Srí Lanka, Irak, Pakisztán, a volt Jugoszlávia (az 1990-es évek elején), valamint a volt szovjet utódállamok (Örményország, Ukrajna, később Csecsenföld). Az elismerési arány mindvégig nagyon alacsony volt, évente jellemzően néhány tucat, az 1990-es évek közepén évi 100–150 ember kapott védelmet. Ez azonban nem elsősorban a szigorú menekültügyi rezsím eredménye, hanem inkább annak következménye, hogy a szerény számú kérelmező többsége nem várta meg az eljárás végét. A menedékkérők nagy többsége csak akkor folyamodott nemzetközi védelemért, ha illegális határátlépési kísérlet közben elfogták vagy visszafogadási megállapodás alapján visszaküldték Németországból. Akik nyitott befogadó intézményben voltak elhelyezve, túlnyomó részt ismeretlen helyre távoztak, így eljárásukat megszüntették (Wallace & Stola, 2001). A kevés elismert menekült beilleszkedése is nehézkésen haladt. Az UNHCR jelentései szerint a lakhatás, a foglalkoztatás és a szociális rászorultság alapján történő segítséghez való hozzáférés is problémás volt. Különösen a legális munkához jutás

jelentett alig áthatolható akadályt abban az országban, ahol alig éltek külföldiek, és a munkanélküliségi ráta az 1990-es években még régiós összehasonlításban is magas, 15% körüli volt. Az állami szerveken kívül néhány civil és egyházi szervezet, valamint az UNHCR helyi irodája is részt vett a menekültek támogatásában, beilleszkedésük elősegítésében. Az UNHCR szerepe egyebekben hasonló volt, mint a régió többi országában: a kormányzattal együttműködve segítette a befogadó központok felállítását, korai integrációs programokat, az eljárási rend kialakítását, valamint képzéseket finanszírozott mindazok számára, akik menedékkérőkkel potenciálisan találkoztak (határőrség, rendőrség, civil szervezetek munkatársai).

Történelmi okok miatt az országba elsősorban Ukrajnából érkeztek, a 2000-es évektől kezdődően főként munkavállalási céllal, majd 2022 tavaszán, Ukrajna megtámadását követően Lengyelország vált Európában a legtöbb menekültet befogadó állammá.

### *Magyarország*

Hazánk, a többi középkelet-európai országhoz hasonlóan, a 20. században – néhány rövid időszakot leszámítva<sup>7</sup> – önkéntes és kényszermigránsokat kibocsátó ország volt, mely csak az 1980-as évek második felében változott meg.

A rendszerváltozás időszakában születtek meg az első modern idegenjogi természetű normák, illetve a menedékjog területén a nemzetközi sztenderdekhez való igazodás is megkezdődött. A később kiteljesedő menekültügyi igazgatás gyökerei 1988-ig nyúlnak vissza, amikor is Románia felől egyre erőteljesebb beáramlás volt tapasztalható. A romló életkörülmények és a növekvő nemzetiségi elnyomás miatt elterjedt az a jelenség, hogy a Magyarországra legálisan beutazó, elsősorban magyar nemzetiségű román állampolgárok 90 nap után nem tértek vissza Romániába. Bár a magyar hatóságok kezdetben igyekeztek visszaküldeni ezeket a személyeket, ez később egyre nehezebben volt vállalható, illetve a magyarországi közvélemény széles körű ellenállásába ütközött (Klenner, 2017). A Romániából Magyarországra érkező menekülők száma 1989 elején a hivatalos adatok szerint 13 ezer fő, ténylegesen viszont 20 ezer fő körül lehetett, akiknek ellátásra és helyzetük jogi rendezésére megoldást kellett találni az utolsó nem szabadon választott kormányzatnak. Státuszuk rendezésére 1989 márciusától az 1951. évi genfi egyezményhez való csatlakozás teremtette meg

---

7 Az első és második világháború utáni időszakban „hazamenekülő” magyarok tízezrei érkeztek az amúgy is kivértett, a gazdasági csőd szélén egyensúlyozó országba, míg a szocializmus időszakában – amikor az országok közötti vándorlást alapvetően akadályozták – néhány ezer ideológia alapon kiválasztott személyt fogadott be Magyarország.

a jogalapot. Magyar nemzetiségük miatt integrációs szolgáltatásokra nem szorultak ugyan, anyagi segítésük viszont szükséges volt. Ellátásukat és beilleszkedésüket megkönnyítette a társadalmi szolidaritás és a kezdetben nagy fokú adakozókedv. Az akkor kiépülő civil szektor és a segítő infrastruktúrával rendelkező egyházak szintén kivették részüket az újonnan érkezőkről való gondoskodásban. Az állam a kezdeti időszak után fokozatosan átvette a menekültekről való gondoskodás feladatait, és kialakította a jogi kereteket is, ugyanakkor ösztönözni nem akarta az erdélyi magyarok lakóhelyelhagyását. Rövid intermezzo volt a magyar menekültügy történetében 1989 nyarán a keletnémet menekültek ideiglenes ellátása, akik a Német Szövetségi Köztársaságba történő távozásuk előtt néhány hónapig átmeneti elhelyezést és segítséget kaptak Magyarországon. Ennek hatása a magyar menekültügy fejlődésre lényegében nem volt, politikai hasznát azonban a mindenkori magyar kormányzat a német-magyar kétoldalú kapcsolatokban évtizedeken keresztül élvezte.

Magyarország sajátos történelmi múltja és elhelyezkedése miatt a menekültekkel foglalkozó intézményrendszer már a rendszerváltozás előtt – és jóval a többi közép-európai országot megelőzően – megkezdte működését. A menekültekkel foglalkozó néhány fős apparátus a Belügyminisztériumban végezte tevékenységét már 1988-tól kezdődően, s amikor az ország formálisan is csatlakozott a genfi menekültügyi egyezményhez, illetve megkezdődött a menekülteket befogadó állomások felállítása, egy külön hivatali részleg is felállításra került. Már a rendszerváltozást közvetlenül megelőző időszakban is általános szakmai vélekedés volt, hogy Magyarországon a nemzetközi normáknak is megfelelő menekültügyet kell létrehozni. A menekültekkel kapcsolatos hatósági munkát a kezdeti időszakban főleg rendőri szervek látták el. A rövid idő alatt több ezer menekült státuszt megszerző, és Magyarországon túlnyomórészt végleges ott-hont találó ember letelepedésének elősegítése jelentős anyagi teher volt, és állami pénzalapok segítségével valósult meg. A magyar nemzetiségűek többsége körében Magyarország egyértelműen mint célország jelent meg, azonban egyre többen érkeztek olyanok is, akik átmenetinek gondolták tartózkodásukat, és mielőbb nyugatra akartak továbbutazni.

Az első befogadó állomásokat már 1989 elején létrehozták, illetve korábbi állami vállalatok telephelyét, laktanyákat, üdülőket alakították át, alkalmas-sá téve ezeket a menekülők befogadására. Az 1990-es évek közepéig a régióban a legtöbb ilyen, mintegy húsz intézmény Magyarországon működött. Bár Magyarországnak a genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozása és a hazai menekültügyi rendszer létrehozása alapvetően a Romániából érkező magyar nemzetiségű menekülők tömeges megjelenéséhez köthető az 1980-es évek végén, azonban ezen beáramlás megszűnésével sem maradt az újonnan

létrejött intézményrendszer feladat nélkül. A második világháború utáni Európa legvéresebb, és a közép-európai országok közül Magyarországot közvetlenül leginkább érintő konfliktusa volt a Jugoszlávia széteséséhez vezető háborúk sorozata. Először a szlovénok és a horvátok deklarálták önálló államiségüket 1990-ben és 1991-ben, majd a színes etnikai mozaik képét mutató Bosznia-Hercegovinában robbantak ki harcok 1991-ben a szerbek, bosnyákok és horvátok között. A háború végéig, 1995-ig Bosznia-Hercegovina 4,4 millió lakosának fele menekülni kényszerült. A lakóhelyüket elhagyók mintegy fele az ország területén maradt belső menekült volt, másik fele külföldre – a szomszédos országokba vagy Nyugat-Európába – érkezett. Az európai országok közül a legnagyobb számú menekülő ideiglenes vagy tartós befogadásában Németország, Magyarország, Ausztria és Svédország vett részt. A háború következtében 1991-től kezdődően folyamatosan nőttek Magyarország terhei: az 1990-es évek első felében mintegy 74 000 volt jugoszláv állampolgárnak biztosított védelmet az ország, melyből 1993 táján több mint 40 000 fő ellátásáról egy időben kellett gondoskodni, ami a rendszerváltás után jelentős anyagi terhet is jelentett. Az érkezők döntő többsége azonban nem a genfi egyezmény szerinti menekült státust kapott, hanem ideiglenes védelmet, miután az esetek döntő többségében nem személyes üldöztetésről volt szó, hanem olyan személyekről, akiknek lakóhelye a harcok által érintett területen feküdt. Magyarországi tartózkodásukat a magyar hatóságok és maguk a menekültek is teljes mértékben ideiglenesnek tekintették, és a háború közeli befejeződésében bízva vissza akartak térni származási országukba, vagy más fejlett országba szerettek volna tovább utazni. Az ideiglenes védelmet a háború utáni években folyamatosan felülvizsgálták, azonban az eljárás meglehetősen humánus volt, a hazatérés, illetve harmadik országba történő utazás csakis önkéntes alapon történt. Akarata ellenére senkit nem küldtek vissza származási helyére.

A tömeges ellátási feladatot jelentő délszláv háború menekültjei mellett, hacsak kis számban is, de a rendszerváltás utáni években is jelen voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből származó menekültek, akik többsége sem akkor, sem pedig a későbbiekben nem tekintette célországnak Magyarországot. A magyar hatóságok velük egészen 1998-ig egyáltalán nem foglalkoztak, menekültkérelmük ügyében az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának budapesti irodája döntött.

A délszláv háború 1995-ös lezárása után a menedékkérők száma Magyarországon is visszaesett, de az évi néhány ezer fő közép-európai összehasonlításban így is magasnak számított. Az 1990-es évek végén aztán, a többi visegrádi országhoz hasonlóan, már a közeli uniós csatlakozásra való felkészülés okán születtek meg azok a migrációs jogszabályok, melyek a nemzetközi elvárásoknak

megfeleltek, így került sor például Magyarországon a területi korlátozás kivezetésére, mely szerint Magyarország 1998 elejéig csak európai menekülteket fogadott.

Az 1980–1990-es évek tömeges beáramlási hullámai után, a jogharmonizáció mellett a menekültügyi politikai is megváltozott, a befogadó kapacitások lecsökkentek. Bár a menedékkérők száma egyes időszakokban még emelkedett, jelentősebb számú védelemre szoruló külföldi tartós befogadására nem került többé sor. Ezen az ország európai uniós tagsága és lassú gazdasági felzárkózása sem változtatott.

## **Különbségek és hasonlóságok**

Mint fentebb említettük, a kommunista eszmerendszer általában nem fogadta el az üldöztetésnek a genfi menekültügyi egyezményen alapuló fogalmát, így a Szovjetunió és szatellit államai nem is csatlakoztak az egyezményhez annak létrehozatalakor. Ezek az államok az 1980-as évek végéig elsősorban mint menekülőket és más okból emigrálókat kibocsátó államok jelentek meg. A kommunista országokban eleve kizárták azt, hogy az egyén a „második világ” valamely országában üldöztetésnek legyen kitéve, de az „első” és a „harmadik világból” származó kevés menekülő befogadás iránti kérelmét is gyanakvással fogadták. Politikai-ideológiai alapon, és a párt legfelsőbb szintű döntése alapján azonban olykor kivételt tettek.

Menekülők nagyobb tömege befogadásának kényszerével a visegrádi országok közül elsőként Magyarország nézett szembe, már jóval a rendszerváltozást megelőzően, illetve azelőtt, hogy erre vonatkozóan bármilyen szabályrendszer is született volna. A genfi menekültügyi egyezményhez való gyors csatlakozás itt csak részben jelentette a nyugat-európai liberális demokráciák sztenderdjeinek önkéntes átvételét, sokkal inkább a külső körülmények kényszerítő hatására következett be. A rendszerváltozás eufórikus hangulatában a keletközép-európai országok el akarták határolni magukat a kommunista múlttól, többnyire igyekeztek menedékjogot nyújtani a hozzájuk érkezőknek, és készek voltak átültetni a nyugati szabályozást, melynek első lépése volt az 1951. évi menekült egyezmény ratifikálása (Szczezanikova, 2011). A menekültvédelmi rendszer kialakítása a demokratizálódási folyamat egyik fontos eleme volt, melyet széles körű társadalmi támogatás övezet. A megnyíló határokon az utazás szabadságával élve saját állampolgáraik közül is sokan próbáltak Nyugat-Európába vándorolni: ez azonban már nem találkozott azzal a befogadási hajlandósággal, melyet a korábbi évtizedekben az évi néhány ezer kelet-európai polgár érkezése jelentett.

A genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozás után a közép-európai országokban az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága széles körű segítséget nyújtott a menekültügyi rendszerek kiépítése, egy működő befogadási rendszer kialakítása érdekében. Ezeket az erőfeszítéseket a nyugat-európai kormányok anyagilag is támogatták annak érdekében, hogy növeljék a menedékkérők és menekültek befogadásának képességét, ezzel próbálva tehermentesíteni saját ellátórendszerüket (Cutts, 2001). Bár a közép-európai országok ekkor már menekültügyi szempontból is biztonságosnak számítottak, ahova visszafogadási egyezmények alapján vissza lehetett ugyan küldeni a külföldieket, a többnyire illegálisan érkező migránsok csak tranzitországnak tekintették őket, így ténylegesen alig tehermentesítették a nyugati menekültügyi rendszereket.

Mint említettük, a nemzetközi menekültügyi sztenderdek átvételében, a menekültügyi és migrációs szabályozás kialakításában, az alapszintű szolgáltatást nyújtó befogadó kapacitások megteremtésében nagyon hasonló utat jártak be a visegrádi országok, azonban a menekültügy gyakorlata Magyarországon egészen más volt, mint a másik két (1993-tól három) államban. Magyarországnak néhány éven belül két súlyos menekülthullámmal is szembe kellett néznie. Több tízezer erdélyi magyar érkezett az országba, akiknek részben az akkor kiépülő menekültügyi igazgatáson keresztül intézték ügyeit, jogállásuk rendezését, illetve lehetőség szerint gyors beilleszkedésük elősegítését, melyre az érkezők és a fogadó társadalom részéről is egyértelmű akarat volt (Klenner, 2017). Ettől alapvetően eltért a Jugoszlávia területén dúló háború elől menekülők helyzete, akik számára egy ideiglenes védelem lehetőségét teremtették meg. Bár a befogadás terheinek nagy részét Németország viselte, első biztonságos országgént Magyarországra is jelentős teher hárult. A menekültek segítségét – elsősorban annak jelentős anyagi terhei miatt – némileg csökkenő mértékű, de még így is széles körű társadalmi támogatás övezte.

A rendszerváltozás után Csehszlovákiában hatalomra került politikusok között sok volt a korábban nyugatra távozó, és később hazatérő személy, akik kifejezetten támogatták a menekültek befogadását, bár a menedékkérők száma ténylegesen nagyon alacsony volt. A kevés kérelmező – akik egyáltalán végig várták az eljárást – nagy arányban kapott nemzetközi védelmet, ezzel is demonstrálva az ország nyugatos, liberális elköteleződöttségét. Csehszlovákia szétválása után Szlovákiába csak elenyésző számú menedékkérő érkezik, menekültügyi rendszerét azonban a már kialakított szabályozás alapján működteti. Csehország, bár szintén nem célország a menedékkérőknek, a Németországgal 1995-ben kötött visszafogadási megállapodás alapján jobban rákényszerül az illegális migráció feltartóztatására.

Lengyelország helyzete különbözött némileg. A menedékjogot kérők száma itt is elenyésző volt, a kényszermigráció szempontjából kizárólag tranzit szerepet töltött be. Bár a társadalom általában nem volt elutasító a külföldiekkel szemben, a rendszerváltozás utáni lengyel politikai elit alapvetően konzervatívabb volt, mint a liberális-értelmiségi, részben disszidens hátterű cseh politikusok. Lengyelország a térségben utolsóként csatlakozott a genfi egyezményhez, a lengyel parlament az 1990-es évek közepéig nem foglalkozott menekültügyi kérdésekkel (Shevel, 2011).

Összefoglalásul elmondhatjuk, hogy a menekültkérdés megítélésében, a menekültügyi szabályozás és az intézményrendszer kialakításában sok hasonlóság figyelhető meg az említett országsoport vonatkozásában, ugyanakkor földrajzi elhelyezkedésük és történeti múltjuk miatt eltérő kihívásokkal találkoztak a rendszerváltozás körüli években. Ezek a különbségek az azóta eltelt években inkább felerősödtek, mely az ukrajnai háború következtében bekövetkező, Európában a második világháború óta nem látott méretű kényszermigrációs hullám kezelésében is megmutatkozik.

## Felhasznált irodalom

---

Cutts, M. (Szerk.) (2001). *A világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede*. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képvisellete.

Klenner Z. (2017). A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése a rendszerváltozás időszakában Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 17(3), 47–60.

Shevel, O. (2011). *Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139032599>

Szczepanikova, A. (2011). *Managing Refugees: The Transformation of Asylum in the Post communist Czech Republic*. Netzwerk Migration in Europa.

Wallace, C. D. & Stola, D. (2001). *Patterns of Migration in Central Europe*. Palgrave Publishers Ltd. <https://doi.org/10.1057/9780333985519>

## A cikkben található online hivatkozások

---

URL1: *Ministry of the Interior – Procedure for Granting International Protection in the Czech Republic*. <https://www.mvcr.cz/mvcren/article/procedure-for-granting-international-protection-in-the-czech-republic.aspx>

URL2: *Migration And Asylum In Central And Eastern Europe*. [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/czechrep\\_en.htm#N41](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/czechrep_en.htm#N41)

URL3: *U.S. Committee for Refugees World Refugee Survey 1999 – Slovak Republic*. <https://www.refworld.org/docid/3ae6a8c028.html>

URL4: *Migration And Asylum In Central And Eastern Europe*. [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak\\_en.htm#N159](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm#N159)

URL5: *UNHCR Country Operations Plan 2002 – Slovak Republic*. <https://www.refworld.org/country,,UNHCR,,SVK,,3b6671e74,0.html>

## **Alkalmazott jogszabályok**

---

Act No. 325/1999 on Asylum

Act No. 283 of 14 November 1995, Refugee Act

Aliens Act (No. 739 of 25. June 1997.)

## **A cikk APA szabály szerinti hivatkozása**

---

Klenner Z. (2023). A modern menekültügyi igazgatás létrehozása a közép-európai országokban. *Belügyi Szemle*, 71(7), 1221–1236. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.7.5>