

A befogadás kultúrája és az 1957. januári osztrák menekültkvóta-indítvány

Ha a magyar történelem ismeretében vizsgáljuk napjaink eseményeit, kézenfekvőnek tűnik a menekültek befogadásával kapcsolatos 2015-ös és 1956-os események összehasonlítása.¹ 1956-ban a magyarokat nagylelkűen és együttérzéssel fogadták a nyugati világ számos országában; azt a nyitottságot viszont, amivel a Németországba belépő menekülteket várták 2015 szeptemberében, más országok most láthatóan nem tartják követendő példának, miként ellentétesen fogadták azt az elképzelést is, hogy a befogadó országokban kvótákkal szabályozzák a betelepítendő menekültek számát.

Ez az összevetés sarkallt arra, hogy megvizsgáljam, miért terjedt el a befogadás kultúrája olyan széles körben 1956-ban, illetve hogyan alakult a korábbi válság során az országos betelepítési kvóták kérdése. Szeretném az elején hangsúlyozni, hogy nem célokom a két válság szisztematikus összehasonlítása. Az is nyilvánvaló, hogy a két helyzet bizonyos tekintetben radikálisan különbözik. 1. 1956-ban 200 ezer magyar menekült indult nyugat felé, 2015-ben pedig egymillió menekült érkezett Németországba. 2. A szovjet bevonulás, majd a határok 1957 elején történő hatékony lezárása következtében a magyar menekültek száma nem nőtt tovább, míg a jelenlegi válság határozatlan ideig elhúzódhat. 3. Jelen esetben nem beszélhetünk olyan hidegháborús politikai és retorikai kontextusról, amely a múlt eseményei során meghatározónak bizonyult. 4. Az 1950-es években a gazdasági konjunktúra miatt viszonylag egyszerű volt munkát találni Nyugaton a menekülteknek. 5. A kommunizmus magyar áldozatai nagyobb népszerűségnek örvendtek, mint a Közel-Keletről és Afrikából az Iszlám Állam (ISIS), a polgárháborúk és a szegénység elől menekülő változatos összetételű csoportjai. Az okok keresésekor nem szükséges messzire tekintenünk: a menekültek kultúrája és vallása (vagy „faja”), illetve a hidegháborús dinamika eleve fogékonnyá tette a Nyugaton élőket arra, hogy együtt érezzenek a kommunista rezsim feltételezett ellenzőivel. 6. A „menekültkvóták”

1 A szövegben szereplő idézetek fordítását – néhány kivétellel – a tanulmány fordítója készítette. A genfi egyezmény részlete az interneten elérhető magyar fordításból származik. Az ENSZ Közgyűlés határozataiból idézett részletek Liwa-Horváth Krisztina fordításai. In: *Egy globális humanitárius akció hétköznapjai. A magyar menekültek segélyezésének szervezésére létrehozott Koordinációs Bizottság összefoglaló jegyzőkönyvei (Genf, 1956. november 13.–1957. október 30.)*. Szerk.: Kecskés D. Gusztáv. Online kiadvány – a fordító.

alatt 1956-ban a befogadó országok által önként vállalt célszámokat értettek, nem pedig egy nemzetközi szervezet által kívülről előírt, akár szankciókkal is biztosítandó értéket. Ahogyan látni fogjuk, különleges kivételként az osztrák kormány előállt egy kötelező kvótaindítvánnyal – a javaslat azonban nem valósult meg. Számos egyéb különbséget lehetne még felsorolni, de inkább térjünk rá az 1956-os magyarországi válság különleges körülményeinek és eseménytörténetének vizsgálatára.

A menekültsegélyezés intézményesülése

Magyarországon a kivándorlás több mint 125 éves múltra tekint vissza. A történések egyetértenek abban, hogy azok, akik az 1870-es évektől elhagyták az Osztrák–Magyar Monarchiát – akár magyarok, akár más nemzetiséghez tartozók voltak –, elsősorban gazdasági okok miatt indultak útnak. A kivándorlók legnépszerűbb célpontja az Egyesült Államok volt. Az USA-ban ekkortájt a gazdasági fellendülés miatt nagy szükség volt munkaerőre, így csak minimálisan korlátozták a bevándorlást. A visszavándorlás (a kivándoroltak mintegy egyharmada legalább egyszer visszatért Magyarországra) gyakori jelensége is megerősíti, hogy a kivándorlás elsősorban gazdasági jellegű volt.² Az Egyesült Államokban az 1920-as években a törvényhozás megszakította az addigi gyakorlatot, és az egyes nemzetiséghez tartozó bevándorlók számát (vagy kvótáját) annak arányában korlátozta, hogy milyen arányt foglalt el a szóban forgó nemzetiség az amerikai össznépességben 1910-ben. A magyarokra vonatkozó pontos szám váltakozott, 1921-ben 5747, 1924-ben 473, 1927-ben pedig 869 volt. Ezek a törvények, mivel sokkal kisebb mértékű bevándorlást engedélyeztek, mint korábban, számottevően csökkentették a visszavándorlási arányt.³

Az új törvények már a nativizmus és a restrikcionizmus újjáéledését tükrözték a bevándorlással kapcsolatos amerikai közbeszédben. Ez a vita különböző időpontokban más országokban is lezajlott, így a bevándorlás mintái is országról országra változtak. Így például 1924 után inkább a latin-amerikai országok és Ausztrália vonzott nagyobb számban magyar bevándorlókat.

Magyarországon, az emigránsok származási országában is az etnikai alapú nacionalizmus és a kedvező gazdasági lehetőség képzetek versengtek egymással a kivándorlásról szóló közbeszédben. A magyar kormány a nemzet kiszipolyozásának tekintette és helytelenítette a kivándorlást. Toleránsabbnak tűnt azonban a kérdésben a gazdaságilag elmaradott területeken, ahol jellemző volt a kihasználatlan munkaerőtöbblet, valamint azokon a helyeken, ahonnan nem magyarok emigráltak, mivel így az etnikai arány is kedvező irányba billent.⁴ Ez azonban nem csak Magyarországra volt jellemző. Tara Zahra kimutatta, hogy a korban hasonló közbeszéd folyt a Monarchia osztrák felében is, ami egészen a hidegháborús időszakig

² Puskás, 2000. 18–35.

³ Uo. 190.

⁴ Uo. 89–95.

kitartott. A szerző különös figyelmet szentelt annak az emigráció ellenzői által gyakran alkalmazott retorikai stratégiának, amely a kivándorlókat gátlástalan transzatlanti jegyzérek és kapitalista rabszolgaimportőrök áldozataiként, balekakként mutatta be. Az ellenzők azzal érveltek, hogy a kivándorlásra való csábítás nem jómódot, hanem kizsákmányolást és szegénységet eredményez majd.⁵

A menekültválságot megoldani hivatott szervezeti háttér az I. világháború utáni, többszörös megrázkódtaáson átment Európában jött létre, ahol az Orosz, a Német és az Oszmán Birodalom, valamint az Osztrák–Magyar Monarchia széthullását követően az orosz, örmény, zsidó és egyéb nemzetek gyermekei milliószámra indultak útnak, elsősorban Nyugat felé. Fridtjof Nansen, a Nemzetek Szövetségének menekültügyi főbiztosa nemzetközi szervezeteket vont be a menekültek védelmébe, miközben a célországok kormányai jórészt meglehetősen barátságatlanul fogadták a menekülőket. Azok a – jóval nagyobb számú – tömegek, amelyek a II. világháború során kényszerültek menekülésre, még ennyi védelmet sem élveztek.

Az Egyesült Nemzetek Segélyezési és Újjáépítési Szervezete (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA) 1943-ban alakult, azzal a céllal, hogy humanitárius segítséget nyújtson a háború áldozatainak. A háború végén a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő belső menekültek száma a becslések szerint 11 és 20 millió fő között lehetett. Az UNRRA több száz menekülttáborot működtetett, és segített azoknak a „dípík”-nek (DP – az angol *displaced person* kifejezésből származó elnevezés) a hazatérésében, akik a német deportálások miatt vagy a közeledő szovjet hadsereg elől menekülve kerültek Nyugat-Európába. Ugyanakkor nem minden dipí vágyott a hazatérésre: különösen igaz volt ez a kelet-európai kommunista hatalomátvételek után. A Szovjetunió szorgalmazta a befolyási övezetéből elmenekültek vagy elhurcoltak visszatelepítését, hidegháborús riválisai – és maguk a menekültek is – azonban egyre inkább ellenezték ezt az elgondolást. A harmadik országokba történő betelepítésre azonban az UNRRA nem rendelkezett felhatalmazással. A kialakuló patthelyzet, az elapadó pénzügyi források és a csökkenő politikai tőke miatt az UNRRA jelentősége 1947 után nagymértékben csökkent.⁶

A Nemzetközi Menekültügyi Szervezet (International Refugee Organization, IRO) feladatai között azonban már szerepelt a menekültek harmadik országokba történő áttelepítése is. Az IRO több mint félmillió dipít örökölt az elődszervezettől, később pedig még több új menekült érkezett. 1951 végéig az IRO több mint egymillió ember számára talált új otthont és munkát. Nem sikerült viszont elhelyezni 175 ezer úgynevezett „hard core” dipít. Ugyanakkor pedig az új német államok és Ausztria nagyrészt átvette a német dipíkkal kapcsolatos feladatokat. Az IRO-ban a kezdetektől az USA dominanciája érvényesült. Amikor az IRO úgy vélte, feladatát nagyjából teljesítette, az Egyesült Államok arra az álláspontra helyezkedett, hogy a dipík gazdasági integrációja Nyugat-Európában a Marshall-terv segítségével fog befejeződni. Következésképpen megszüntette az IRO működését, amit a

5 Zahra, 2016., különösen az 1. és a 6. fejezet.

6 Marrus, 1985. 317–324.

Szovjetunió meglehetősen örömmel fogadott.⁷ Ezt követően az Egyesült Nemzetek jelentéstételi és finanszírozási struktúrája magasabb szinten integrálta az IRO örökébe lépő intézményt, ezáltal az Egyesült Államok a menekültek segélyezésével járó pénzügyi terheket más országokra igyekezett áthelyezni.⁸

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztosának Hivatalát (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) 1950 decemberében hozta létre az ENSZ Közgyűlése. Alapszabályzata⁹ és a későbbi határozatok szerint az UNHCR feladata volt a menekültek letelepítésének vagy önkéntes hazatelepülésének segítése. A főbiztosnak éves jelentéstételi kötelezettsége volt a Közgyűlés előtt, és munkáját egy, a tagországok képviselőiből álló tanácsadói bizottság is támogatta. Az UNHCR ENSZ-től kapott költségvetését kiegészítendő, a tanácsadói bizottság 1955-ben átalakult az Egyesült Nemzetek Menekült Alapjának (United Nations Refugee Emergency Fund, UNREF) Végrehajtó Bizottságává. Az UNHCR – alapszabályzatában rögzített – egyik feladata annak elbírálása volt, hogy az egyéni menekültstátusszal érkezők az UNHCR felelősségi körébe tartoznak-e. A fő szempontot az jelentette, hogy a menekült önként kérelmezte a menedékjogot, illetve hogy az első menedékjogot nyújtó ország hajlandóságot mutatott a menekült honosítására.

Az UNHCR által irányított sikeres letelepítésben kulcsszerepet játszott egy másik szervezet, amelyet nem az ENSZ, hanem számos tagország közös igazgatósága vezetett: ez volt az Európai Migráció Kormányközi Bizottsága (Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM). Az ICEM alapokmányában céljaként a „menekültek szállítását” jelölte meg, valamint „az európai országokból történő kivándorlás növekedésének elősegítését azáltal, hogy az érintett kormányok kérésére és velük együttműködésben szolgáltatásokat biztosít a menekültek regisztrációja, fogadása, kezdeti elhelyezése és letelepítése során”. A kommunista államokat kizárták az együttműködésből: a tagságot azokra az országokra korlátozták, „amelyek elköteleződést mutattak a személyek szabad mozgásának elve mellett”. 1952 és 1960 között az ICEM 426 ezer menekült szállítását végezte el, köztük 102 ezer magyarét 1956–1957-ben. Az UNHCR és az ICEM is genfi székhelyű volt, de számos európai fővárosban rendelkeztek irodával.¹⁰

Mivel az UNHCR függetlenebb volt, mint az elődszervezetei, működésének első éveit viszonyát az amerikai kormánnyal feszültség jellemezte. Az első főbiztos, a holland Gerrit van den Hoeben Goedhart „kezdte győzködni a nagyobb hatalmakat, hogy érdekeik egybeesnek az UNHCR érdekeivel”. Van Hoeben Goedhart 1956 júliusában szívroham következtében elhunyt, és ideiglenesen helyettese, az amerikai James Read vette át a tisztséget. Read 1951 júliusában lépett hivatalba

7 Uo. 345.

8 Loescher, 2001. 41–42.

9 Az egyezményt a Közgyűlés 1950. december 14-én fogadta el, a hivatal pedig 1951. január 1-jén kezdte meg működését. Az egyezmény szövege elérhető online. Angolul: <http://www.unhcr.org/en-us/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>, magyarul: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/egyezmények/az-1951-es-egyezmény-es-az-1967-es-kiegészítő-jegyzékonyv.html> (utolsó letöltés 2016. szeptember 22.).

10 ICEM *Hand-book*, 1960. 6., 18.

helyettesként, miután a németországi amerikai főbiztos hivatalában teljesített szolgálatot. Ahogyan látni fogjuk, ő jelölte ki az irányt, amelyet az UNHCR az új főbiztos, a svájci Auguste Lindt vezetése alatt követett. Az új főbiztost az ENSZ-főtitkár 1956 decemberében nevezte ki.¹¹ Az ICEM igazgatója 1955 és 1958 között egy amerikai diplomata, Harold Tittman volt.

A menekültszervezetek sosem korlátozták a tevékenységüket Európára, de ebben az időszakban kétségkívül az öreg kontinens állt figyelmük középpontjában. Az UNHCR és az ICEM is nyitott Bécsben fiókirodát. Ausztria jelentős történelmi tapasztalattal rendelkezett a menekültválságok kezelésében, ezért ez volt az egyik olyan ország, amely rendszeresen együttműködött a menekültszervezetekkel. A különféle forrásokra támaszkodó osztrák számítások szerint 1945 és 1972 között 1,9 millió menekült lépett be az országba, ebből a létszámból 1,3 millió fő hagyta el Ausztriát más országokba történő betelepítés vagy pedig hazatelepítés következtében, 559 553 személyt pedig honosítottak. Mindhárom kategóriában 1945–1946-ban voltak a legmagasabb létszámok, a második legtöbb belépést és távozást pedig 1956 és 1958 között regisztrálták.¹² Egy 1956 novemberében az ENSZ-nek benyújtott osztrák jegyzék szerint tíz év alatt „Ausztria több mint félmillió menekültet fogadott, akik közül megközelítőleg 190 000 még mindig az országban tartózkodik”.¹³

Az adatok látszólagos különbsége abból adódhat, hogy a honosított személyeket a továbbiakban nem tekintették menekültnek. Az IRO és az UNHCR a nem németek ügyében volt illetékes, míg az osztrák kormány hasonló feladatokat látott el a körülbelül 200 ezer kitelepített német személy esetében, akik Ausztriában maradtak 1947 után, és akik honosításukat követően már nem élvezték az UNHCR támogatását és védelmét.¹⁴ 1954–1955-ben az UNREF és az UNHCR kezdeményezésével költséges lakhatási program indult Ausztriában a menekültek számára. Az osztrák állampolgárságot kapó menekültek számára az osztrák kormány hasonló programokat indított. A párhuzamos projektek is mutatják az UNHCR és az osztrák kormány közötti szoros együttműködést.

Az UNHCR misszióját, azaz a menekültek védelmét, integrációját, át-, illetve hazatelepítését a jórészt nyugati támogatók egyre inkább Amerika retorikája szerint értelmezték: Truman elnök a kommunizmus feltartóztatásáról beszélt, míg Eisenhower alatt már a visszaszorítás és a felszabadítás doktrínája dominált. A feltartóztatás, visszaszorítás és felszabadítás politikája nem jelentette az amerikai katonai intervenció lehetőségét a keleti blokk országaiban. A program ugyanakkor elindított egy „pszichológiai hadviselést”: a Szabad Európa Bizottság égisze alatt támogatták a különböző emigráns szervezeteket, és rádióadásokat sugároz-

11 Loescher, 2001. 75., 81.

12 Az adatokat gyűjtötte Heimold Helczmanovszki, idézi: Stanek, 1985. 198–199.

13 UNARMS S-0445-0199-13246. F. Matsch osztrák nagykövet Philippe de Seynes, ENSZ-főtitkárhelyettesnek írt leveléhez csatolt emlékeztető, amelyet „Bécsben húsz ország diplomáciai képviselőjének juttattak el”. New York, 1956. november 15. Stanek is figyelmeztetett a különböző források alapján összeállított statisztikák pontatlanságaira. Stanek, 1985. 13–14.

14 Stanek, 1985. 41.

tak a kommunista vezetés alatt álló országokba. A „rab-” vagy „rabigába hajtott” nemzetekkel való együttérzés az amerikaiak, nyugati szövetségeseik és a Szabad Európa Bizottság hitvallásává vált. Az Egyesült Államok Menekülteket Segítő Programja (United States Escapee Program, USEP), amely jelentős szerepet játszott a magyar menekültek támogatásában, már a nevében is tükrözte azt az elképzelést, miszerint a kommunista érdekszférából történő kivándorlás voltaképpen *megmenekülést* jelentett.

A rabnemzetek iráni nyugati érdeklődés megmagyarázza, miért kerülhettek az újságok címlapjára, és miért nyugtázták le a rádióhallgatókat és a tévénézőket az 1953-as kelet-németországi, majd a lengyel, különösen pedig az 1956-os magyarországi események. Ausztriában kiemelt figyelemmel kísérték a történéseket. Az 1955 májusában aláírt osztrák államszerződés az ország szuverenitásának helyreállításáról és a területén állomásozó szovjet, francia, brit és amerikai csapatok kivonásáról rendelkezett, azzal a feltétellel, hogy Ausztria nyilatkozatot tesz örökös semlegességéről. Ez 1955 októberében, a megszálló csapatok kivonulása után meg is történt. Meg kell említeni, hogy a nagyhatalmak kikötötték ugyan, hogy Ausztria nem egyesülhet Németországgal és nem csatlakozhat semmilyen katonai szövetséghez, ám a semlegesség pontos meghatározását Ausztriára hagyták. A nagyhatalmak 1955. júliusi genfi csúcstalálkozója utáni enyhülés nemcsak az osztrák semlegességet segítette elő, hanem Ausztria, Magyarország és tizennégy másik ország felvételét az ENSZ-be, egyazon napon, 1955. december 14-én. Magyarország kihasználta a „genfi szellemet”, és igyekezett javítani kapcsolatait Ausztriával. A kezdeményezésben kulcsfontosságú volt az 1956 tavaszán kötött egyezmény, amelyben a műszaki zár felszámolásáról határoztak az osztrák–magyar határon. 1956 októberére majdnem teljesen befejeződött a határzár felszámolása, ami döntő fontosságú volt, hiszen ennek következtében az év utolsó hónapjaiban a magyar menekültek viszonylag könnyen átjuthattak Ausztriába.

A magyar menekültügy és a nemzetközi szervezetek tevékenysége

Már az október 23-a utáni első napokban átkelt néhány ezer magyar a határon, és menedékjogot kért az osztrák államtól. Némelyek az ÁVH tagjai voltak, mások nem rendelkeztek különösebb politikai kötődéssel. Menekültek voltak ezek az emberek a genfi egyezmény értelmében? Az 1951-es egyezmény nagyjából átvette az UNHCR statútumában szereplő definíciót, és a menekültet olyan személyként határozza meg, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, vagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni”. Vagy gazdasági bevándorlók voltak inkább, akiknek nem volt megalapozott az üldözéstől való félelme? Újonnan deklarált sem-

legességét bátran, ám messzemenően gyakorlatiasan alkalmazva az osztrák kormány október 28-án bejelentette, hogy valamennyi magyarnak, aki azt kéri, menekültstátuszt és menedékjogot biztosít, az esetek egyéni elbírálása nélkül.¹⁵ Maga James Read azt szerette volna, ha Ausztria ragaszkodik a menekültstátusz biztosításának nemzetközileg elfogadott kritériumaihoz.¹⁶

Az osztrákok garanciája hatályban maradt akkor is, amikor a menekültek áradata tetőzött november 4-én, és lehet, hogy ez a garancia növelte az áradat méreteit. Az osztrákok vállalása egyúttal a menekültek adminisztrációjával kapcsolatos bürokráciát is a minimumra csökkentette. Az osztrák hatóságok és az ICEM igyekeztek minden menedékjogot kérőt regisztrálni, de nem törekedtek ellenőrizni valamennyiüket. A regisztrációs folyamatnak köszönhetően nagyjából megbízható statisztikákkal rendelkezünk.¹⁷ Ausztria megakadályozta, hogy Nagy Ferenc korábbi miniszterelnök bejusson az országba, ahogyan azt is, hogy felfegyverzett emigránsok lépjenek Magyarország területére. Az újonnan felállított osztrák hadsereg azt a parancsot kapta, hogy lőjön minden felfegyverzett személyre, aki engedély nélkül lép osztrák területre. A tűzparancs alapján osztrák katonák agyonlőttek egy szovjet katonát, aki Rohonc városához közel, egy menekült üldözése közben lépett be Ausztriába. Az osztrákok visszaszolgáltatták a holttestet a szovjeteknek, akik a kezdeti tiltakozás után végül úgy döntöttek, hogy nem fűjják fel az incidenst.¹⁸

A menekültek elsősorban a Magyarország és Burgenland tartomány közötti határszakaszon léptek be Ausztriába, az andai hídon keresztül, amelyet James Michener drámai, alapos kutatásokra támaszkodó, könyvhosszúságú beszámolója tett híressé.¹⁹ Amikor a menekültválság korábban nem várt mértékben eszkalálódott, az osztrák kormány és a társadalom az előző napok előkészületeire támaszkodva akcióba lépett, és élelmszerrel, valamint szükségszállásokkal látta el a rászorulókat. A belügyminiszter, a szociáldemokrata Oskar Helmer elnöklele alatt naponta válságtanácskozás ülésezett a helyzet kezelésére. A tartományi kormányok elnökei egyetértettek azzal, hogy a menekülteket az egész országban kvóták szerint osszák el. Önkéntesek, pénz- és természetbeni adományok áramlottak az ország minden részéből és külföldről is. Helmer azonban – mint kiderült, igen előrelátóan – arra számított, hogy a következő napokban még sokkal több menekült érkezik, ami azzal fenyegetett, hogy az osztrákok tartalékai elfogynak,

15 Cseresnyés, 1998. 43.

16 ÖStA Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. Sektion II-pol. AdR/01. Karton 380. 1956 [mappa]. Flüchtlingswesen II. Jelentés az ICEM november 13-i genfi találkozájáról.

17 A nem regisztráltak között kisebb számban voltak olyanok, akik szándékosan kerülték el az eljárást, vagy politikai okokból különleges elbánásban részesültek; ennél talán nagyobb volt azoknak a száma, akik a határon átkelve visszatértek Magyarországra. Az ő számukat a magyar kormány később öt- és tízezer közöttire becsülte. MNL OL 288. f. 7/78. A magyar emigráció számszerű megoszlása országonként. A 99/SE/1960 számú előterjesztés melléklete.

18 Schmidl, 2006. 93–115. A rohonci incidensről: Cseresnyés, 1998. 57–58.

19 Michener, 1957. Egy másik, jobban dokumentált, ám kevésbé fordulatos újságírói beszámoló: Bursten, 1958. A harmadik lényeges kortárs elbeszélés: Kern, 1959. A szerző hozzáfért a belügyminisztérium irataihoz, és színes beszámolójában nagy rokonszenvel mutatja be az osztrákokat, különösen hőseit, Oskar Helmert.

és humanitárius katasztrófa következhet be. Ezért már november 4-én sürgőnyt küldött az UNREF Végrehajtó Bizottságának és az ICEM képviselőinek. Kérésében ezt írta: *„A legutóbbi politikai események eredményeképpen eddig mintegy tízezer férfi, nő és gyermek érkezett Magyarországról, akik a múlt héten menedékjogot kértek. Az Osztrák Szövetségi Kormány minden erőfeszítést megtesz, hogy ezeket a menekülteket a lehető leggyorsabban elhelyezze. A helyzet új, és igen jelentős problémát okoz Ausztriának, nemcsak a pénzsegély miatt, hanem – elsősorban – a következő hónapokra nézvést. (...) Sürgősen kérjük, hogy az európai államok fogadjanak be átmeneti jelleggel minél több embert a menekültek közül. A Szövetségi Kormány a menekültek megsegítése során számít arra a szolidaritásra, melynek a múltban már oly sok tanújele megmutatkozott.”*²⁰

Az UNHCR gyorsan cselekedett, amint azt a november 5-én az ENSZ-nek küldött távirata is mutatja. A táviratot az UNREF Végrehajtó Bizottságának és hat, tagsággal nem rendelkező kormánynak küldték el. Az UNHCR jelentette az osztrák kormány sürgető kérését a pénzügyi támogatásra vonatkozóan, és hozzátette: *„Véleményünk és az osztrák kormány véleménye szerint rendkívül hathatós segítséget jelentene, ha a magyar nép megpróbáltatásaira rokonszenvvel tekintő kormányok legalább ideiglenesen menedéket biztosíthatnának a lehető legnagyobb számú menekültnek. Ezért sürgősen kérjük az Önök kormányát, hogy a menekülteknek nyújtandó pénzügyi támogatás mellett fontolja meg a menekültjog biztosításának kérdését is. Irodánk biztosítja szolgálatait a kiválasztás során. Az ICEM előkészületeket végez, hogy segíthessen a menekültek elszállításában azokba az országokba, amelyek hajlandóak menedékjogot adni, és felveszi a kapcsolatot a tagországok kormányaival. Kérésünkre adott gyors válaszukkal nagyban elősegítik az Ausztriában lévő menekültek befogadásának megszervezését.”*²¹

Az UNHCR arról is tájékoztatta a New York-i irodát, hogy az USEP- és az ICEM-szervezetekkel együttműködve koordinálja a menekültek szállítását, továbbá kérte, hogy a fejleményekről tájékoztassák az amerikai külügyminisztériumot. Úgy tűnik, az UNHCR nemcsak az osztrákok kérésének továbbításakor cselekedett önállóan, hanem akkor is, amikor saját és az ICEM segítségét is felajánlotta a menekültek áttelepítésében. Ezzel egyértelművé vált az is, hogy a menekültek áttelepítése, nem pedig visszaküldése a cél.

Másnapi, New Yorkba küldött táviratában az UNHCR már jelezte, hogy egy-négy ezer menekült befogadására ígéretet kapott Svédországtól, Belgiumtól, Hollandiától és Svájcól is.²² Az Európa Tanács Népesedési és Menekültügyi Bizottsága a folyamatosan eszkalálódó menekültválság áttekintésére Ausztriába utazott, és november 12–13-án az osztrák parlamentben sürgősségi ülést tartott. Strasbourg-

20 Idézi: Holborn, 1975. vol. 1. 392.; Kern, 1959. 83.

21 Az UNHCR kérésének szövegét a HCR/125 sz., Alexander a New York-i ENSZ Titkárságán a magyarok segélyezését felügyelő irodának (HICOMREF) írt távirata idézi. (UNARMS S-0445-0198-13185). A kérésről Read jelentett a kormányoknak írt későbbi levelében, ami megtalálható: Kern, 1959. 85. A levélben az előző távirat dátumaként november 6. szerepel, ez azonban tévesnek tűnik, mert a távirat New Yorkba november 5-én érkezett.

22 UNARMS S-0445-0198-13185. Hoveyda to HICOMREF, November 6.

ban a tanács tanácskozó közgyűlésén a bizottság az általa benyújtott jelentésben még az UNHCR kérésénél is hangsúlyosabban szólított fel a cselekvésre. Egyrészt megismételte a menekültek támogatására szolgáló pénzügyi segítségkérést, másrészt hangsúlyozta a betelepítés fontosságát: a Miniszteri Bizottság „*kérjen fel valamennyi tagállamot a lehető legnagyobb számú magyar menekült befogadására, anélkül, hogy követelnék az Ausztriába való visszatérésre jogosító vízumot. (...) A tagállamoknak haladéktalanul biztosítaniuk kell a területükre befogadott magyar menekültek számára (a) tartózkodási engedélyt, (b) munkavállalási engedélyt,*” és számos egyéb módon elő kell segíteniük a menekültek integrációját.²³

Úgy tűnik, az UNHCR gyors reakciója a november 4-i távirat után az ENSZ Titkárságának jóváhagyása nélkül történt, ami nem nyerte el maradéktalanul a főtitkár tetszését. Legalábbis ez lehet az egyik lehetséges interpretációja annak a táviratnak, amelyet Hammarskjöld helyettese, Andrew W. Cordier küldött november 7-én: „*Mivel a főtitkár felelős a Magyarországot érintő határozatok kérdésében, nagyra értékelné, ha az ő elköteleződését is jelentő döntéseknél lehetőség nyílna előzetes konzultációra, különös tekintettel a kormányokkal való kapcsolattartásra, és annak formáira.*” A távirat végére azonban enyhül a kritika: „*Értékeljük ugyanakkor hivatalának gyors reakcióját az Ausztriában tartózkodó magyar menekültek megsegítése során.*”²⁴ Kecskés D. Gusztáv megjegyzi az ENSZ magyar menekültek számára szervezett adománygyűjtéséről szóló tanulmányában,²⁵ mennyire érzékenyen érintette Hammarskjöldöt és munkatársait az a kérdés, hogy a magyarok javára gyűjtött összeget a magyarországi lakosság vagy a menekültek megsegítésére fordítsák-e. Az ENSZ adománygyűjtési kérelmei alapján világos, hogy pénzügyi támogatások felajánlása mellett a tagországokat gyakran arra is felkérték, hogy önkéntes alapon vállaljanak „kvótákat”, és fogadjanak be menekülteket. Az ENSZ-en belüli, Magyarországgal kapcsolatos tanácskozások elemzése azt mutatja, hogy míg a magyaroknak juttatandó humanitárius segítségnyújtás nem volt vita tárgya, a betelepítés kérdésében már nem volt teljes az egyetértés.

A szovjetek második bevonulását követően az ENSZ napirendre tűzte a magyarországi válság megvitatását. Amint az előre látható volt, a Biztonsági Tanácsban a Nyugat határozatát, amely elítélte a szovjet intervenciót, sürgette a csapatok kivonását, elismerte Nagy Imre kormányát és humanitárius segítséget kívánt nyújtani a magyar népnek, a Szovjetunió azonnal megvétózta. A Biztonsági Tanács az ügyet a Közgyűlés elé terjesztette. A Közgyűlés ezért sürgősségi ülésen tárgyalta meg a magyarországi válságot. A november 4-i ülésen a Közgyűlés jelentős nyugati többséggel elfogadta az 1004 (ES-II) határozatot, amely a Biztonsági Tanács több-

23 „Report on aid to Hungarian refugees,” 15th November 1956. In: CoE Consultative Assembly: *Documents*, 1957. 4. Doc. 587. A dokumentumot „a Közgyűlés nevében eljáró Állandó Bizottság fogadta el, 1956. november 19-i gyűlésén”.

24 UNARMS S-0445-0197-12902. Cordier Readez, November 7. A New York-i székház széljegyzete szerint az előzetes konzultációt a Jugoszláviával folytatott, az ottani magyar menekültekkel kapcsolatos levelezés miatt kérték. A táviratból ugyanakkor érzékelhető, hogy Read proaktív reakcióját a főtitkár zavarónak érezhette. Read négy hónapig szolgált ideiglenes biztosként, majd néhány héttel később új felettest kapott.

25 Kecskés, 2014. 33–60.

ségi véleményét ismételte meg. Számunkra ezúttal a határozat humanitárius rendelkezései tartogatják a legtöbb érdekességet: „A Közgyűlés (...) 7. Felkéri a főtitkárt, hogy a megfelelő szakosított intézmények vezetőivel konzultálva sürgősen tájékozódjon a magyar nép élelmiszer-, gyógyszer- és más hasonló ellátmányt illető szükségleteiről, és a lehető leggyorsabban tegyen jelentést a Közgyűlésnek;

8. Felkéri az Egyesült Nemzetek összes tagállamát, és felhívja a nemzeti és nemzetközi humanitárius szervezeteket, működjenek együtt a magyar nép számára szükséges ellátmányok biztosításában.”

A szemelvényekben általában a „magyar népre” történnek utalások, vagyis a szöveg látszólag a Magyarország területén tartózkodó emberekre vonatkozik. A Titkárság ítélete szerint azonban ezek a paragrafusok mind a menekülteknek, mind a Magyarországon maradtaknak nyújtandó segítségre vonatkoznak. Erre vonatkozólag a főtitkár november 5-én közzétett jegyzetében ez áll: „A határozat azon magyarokra is vonatkozik, akik hazájukat a közelmúlt eseményei miatt elhagyni kényszerültek.” Az UNHCR legutóbbi intézkedéseinek kommentár nélküli említése után a szövegben szerepel továbbá, hogy „a főtitkár képviselője közvetlenül konzultáljon a Menekültügyi Főbiztosi Hivatallal”.²⁶

A Közgyűlés november 9-i, 1007 (ES-II) határozatát, amely a magyar népnek nyújtandó általános humanitárius segítségadást sürgette, ellenszavazat nélkül elfogadták. A Titkárság és az UNHCR ezt a határozatot is érvényesnek tekintette a menekültekre is. November 10-én a főtitkár kinevezte Philippe de Seynest, az ENSZ gazdasági és szociális ügyekért felelős főtitkárhelyettesét a magyar segélyezés felelőségévé. Tizenegy nappal később De Seynes hivatalosan is felvette a magyar nép segélyezéséért felelős főtitkárhelyettes címet, és kinevezte Myer Cohent a magyar nép segélyezésével foglalkozó ügyvezető igazgatónak. A segélyezés helyszínének a kérdése – Magyarországon vagy a menekültek között – azonban megint csak nyitott maradt.²⁷

Az, hogy a magyar népnek humanitárius segítséget kell nyújtani, nem képezte vita tárgyát a Közgyűlésben, az azonban már jóval kevésbé volt tisztázott, hogy a Magyarországon történő segítségnyújtás mennyire praktikus vagy politikailag mennyire kívánatos, tekintettel az ország elhúzódó instabilitására. Továbbá fennállt a lehetőség, hogy a segítség az új, elnyomó rezsimet fogja erősíteni. A segélygyűjtés során egyéb problémák is felmerültek.

A Közgyűlés november 9-i, 1006 (ES-II) határozata, az előbbivel ellentétben egy egész szakaszt szentelt a menekülteknek: „A Közgyűlés (...) 1. Felkéri a főtitkárt, szólítsa fel az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosát, hogy más megfelelő nemzetközi szervezetekkel és az érdekelt kormányokkal konzultáljon azzal a szándékkal, hogy gyors és hatékony előkészületeket tegyenek a magyarországi menekültek sürgősségi segélyezése érdekében; 2. Sürgeti a tagállamokat, hogy tegyenek különleges hozzájárulásokat e célra.”

26 UNARMS Department of Economic and Social Affairs (DESA) S-1931, ACC 1975/0023-0002. Hammar-skjöld Cordierhez és Philippe de Seyneshez (gazdasági és szociális ügyekért felelős főtitkárhelyettes), 1956. november 5.

27 UNARMS DESA S-1931, ACC 1975/0023-0002. De Seynes emlékirata, 1956. november 21.

A Közgyűlés rendes, tizenegyedik ülésén, november 19-én, meghallgatták James Read jelentését a főtitkár tolmácsolásában. A jelentés szerint 34 ezer magyar menekült érkezett Ausztriába, hatezer pedig már elhagyta az országot az áttelepítési program keretében. A jelentéshez csatolt táblázatban Read összefoglalta a pénzügyi hozzájárulásokat és a menedékjog-felajánlásokat, amelyeket 28 ország nyújtott 65 ezer menekült számára. A kisebb országok felajánlásai közül számos irreális vagy szimbolikus volt (Argentína 3000 gyermek befogadását vállalta; a Dél-afrikai Köztársaság „több száz mesterembert” fogadott volna), más országok azonban igen komoly felajánlásokat tettek.²⁸

A jelentés után az USA és három másik ország egy, csak a menekültekkel foglalkozó határozattervezettel állt elő, és megszavaztak egy nyugati indítványt, amelyben a Közgyűlés kifejezi nagybecsülését a főtitkárnak és a menekültügyi főbiztosnak a menekültekért végzett munkájukért. Ez az indítvány lett az 1129 (XI) határozat, és így folytatódik: A Közgyűlés „3. Sürgeti a kormányokat és a nem kormányzati szervezeteket, adományozzanak a főtitkárnak, az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosának és más megfelelő ügynökségeknek a magyar menekültek segélyezése és letelepedése érdekében, továbbá a Menekültügyi Főbiztossággal konzultálva egyeztessék segélyezési programjaikat.”

A határozat nemcsak a menekültek megsegítésére, hanem letelepítésük támogatására is felszólított. A magyar és a szovjet képviselő erős kifogással élt az indítvány szövegezése ellen. A magyar delegátus olyan módosítást javasolt, hogy töröljenek három bekezdést (beleértve a fent idézettet), az utolsó bekezdést pedig így írják át: „*Felkéri a főtitkárt és az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosát, intézzenek sürgős felhívást a kormányokhoz, hogy bocsássák rendelkezésre a szükséges segítséget a Magyarországra való visszatérésükre váró menekülteknek.*”²⁹

Vaszilij Kuznyecov szovjet külügyminiszter-helyettes a módosítás mellett foglalt állást: „*Amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a népellenes, ellenforradalmi kaland összeomlott, a fasisztabarát puccs számos szervezője és csatlósai elmenekültek az országból. Ők alkotják az úgynevezett menekültek nagy részét, akiknek sorsa iránt különösen az Egyesült Államok küldöttsége oly nagy érdeklődést tanúsít, csakúgy, mint bizonyos egyéb delegációk, amelyek ezt a határozattervezetet a Közgyűlés elé terjesztették.*”³⁰

Kuznyecov azt is megemlítette (helyesen), hogy az amerikaiak tervezetében nem esett szó a hazatelepülésről, és hogy Magyarország hivatalban lévő külügyminisztere november 12-i táviratában, melyet A/3341 dokumentum néven a Közgyűlés is megismert, a következő kijelentést tette: „*A magyarországi menekültekről szóló határozattal kapcsolatban a magyar kormány kijelenti, hogy azon magyar állampolgárok számára, akik a harcok miatt külföldre menekültek, lehetővé te-*

28 „Interim report by the Secretary-General on refugees from Hungary, transmitting a report from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees,” 1956. november 19. Document A/3371. In: GAOR Annexes, 1957. vol. II. 8–11. (Agenda item 67.)

29 „Hungary: amendments to document A/3374.” Document A/L. 214. Uo. 12–13.

30 GAOR Plenary Meetings, 1957. 191–192.

szik, hogy szabadon, bántódás nélkül hazatérjenek.”³¹ A törökök képviselője mutatott rá a Kuznyecov kijelentése és a módosításban foglalt gyors hazatelepítés közötti ellentmondásra. Felvetése szerint a vélt fasisztákat „egyszerűen likvidálnák”, ha hazatérnének. A magyar képviselő által javasolt módosítást csak a szovjet blokkból érkező tagok támogatták, és a Közgyűlés végül elutasította. Ezután, november 21-én az amerikai határozatot fogadták el.³²

Amikor Auguste Lindt néhány hét múlva átvette a menekültügyi főbiztos hivatalát, az ICEM igazgatóhelyettesével, Pierre Jacobsennel megvitatták a menekültek szabad hazatérésének problémáját. Jacobsen biztosította Lindtet afelől, hogy „az ICEM senkit nem kíván meggyőzni arról, hogy más országban telepedjen le. (...) A bevándorlás nem a hazatérés alternatívája az ICEM szerint. Az ICEM csak akkor kerül képbe, amikor a menekült határozottan eldöntötte, hogy nem kíván hazatelepülni.”³³

A Közgyűlésen azonban a keleti blokk képviselői kizárólag a hazatelepítést támogatták az áttelepítéssel szemben, az áttelepüléspárti nyugatiak pedig éppen ellenkezőleg. Az áttelepítés egyre nagyobb támogatásnak örvendett nemcsak a nyugati kormányok körében és a Közgyűlésben, hanem az ENSZ Titkárságán is. A New York-i hivatal november 12-én táblázatba rendezte a 19 ezer fő számára felkínált áttelepítési ajánlatokat,³⁴ a november 29-i ENSZ-sajtókiadványban szereplő számok viszont hasonlóak voltak azokhoz, amiket Read csatolt a Közgyűlés számára küldött jelentéséhez.³⁵ A pénzügyi hozzájárulások és az időnként kvótának nevezett menedékjog-felajánlások eloszlása alapján úgy tűnik, hogy az ENSZ bátorította az országok közötti barátságos versengést. November 30-án a főtitkár ismertette a Közgyűléssel 35 ország választát, amit a november 15-i segítségkérésére adtak. Bevezetéképpen hangsúlyozta, hogy a választ küldők egy része – beleértve a szovjet blokk országait is – a magyar népnek Magyarországon nyújtandó támogatás mellett foglalt állást, mások a menekülteket támogatták volna, és voltak olyanok, akik mind az otthon maradottakat, mind a menekülteket segítették volna.³⁶ Az Európa Tanács is nyilvánosságra hozott egy jelentésgyűjteményt: a jelentések 16 tagországtól érkeztek a Titkárságra november 5. és 30. között, és a menekülteknek nyújtott segítséget ismertették.³⁷ December közepére az áttelepített menekültek száma elérte a 80 ezer főt.³⁸

31 „Cablegram dated 12 November 1956 from the Acting Minister, Deputy Minister of Foreign Affairs of Hungary to the Secretary-General.” Document A/3341. In: *GAOR Annexes*, 1957. vol. II. 4. (Agenda item 67.)

32 *GAOR Plenary Meetings*, 1957. 191–195.

33 UNARMS S-0445-0198-13174. Telexkonferencia Read (New Yorkban) és Lindt, 1956. december 31.

34 UNARMS S-0445-0200-13411.

35 UNARMS S-0445-0200-13411. UN Department of Public Information, Press Release REF/100. November 29.

36 „Replies from Governments to the appeal by the Secretary-General for contributions in support of relief to Hungary,” November 30. Document A/3405. In: *GAOR Annexes*, 1957. vol. II. 15–23.

37 „Communication from the Committee of Ministers on aid for Hungarian Refugees,” January 11, 1957. In: *CoE Consultative Assembly: Documents*, 1957. Doc. 620.

38 Loescher, 2001. 85.

Az Ausztriába belépő menekültek száma november 23-án érte el a maximumot (8537 fő), az országot elhagyók száma pedig november 30-án tetőzött (5410 fő).³⁹ Ezt követően az Ausztriába érkezők száma a romló időjárási viszonyok és a megerősített határzár miatt csökkent. Bár a menedékjog-felajánlások miatt, valamint az ICEM által végzett gyors regisztrációnak és szállításnak köszönhetően az áttelepítés jó ütemben haladt, az újonnan érkezők még mindig többen voltak, mint a távozók, azaz az ausztriai befogadótáborokban tartózkodó menekültek száma egyre nőtt. A kanadai állampolgárság- és bevándorlásügyi miniszter, J. W. Pickersgill november 26-án részletes jelentést nyújtott be a kanadai parlamentnek.⁴⁰ A kanadai sajtó komoly együttérzésről tett bizonyosságot, és válaszul az ország jelentősen megemelte a befogadási kvótáját. A menekültek körében végzett felmérések azonban azt mutatták, hogy körülbelül ötven százalékuk az Egyesült Államokba szeretett volna menni, és amíg erre volt bármi reményük, vonakodtak elfogadni a más országok által felkínált menedékjogot. Egy kortárs osztrák bosszús szavai szerint „a vágy, hogy az Egyesült Államokba vándoroljanak ki”, úgy terjedt, mint egy „fertőző betegség”.⁴¹ Emiatt a menekültek megtagadták, hogy más országba induljanak, mivel attól tartottak, ha elfogadják az ottani menekültstátuszt, nem mehetnek tovább az USA-ba, és még éhségstrájkba is kezdtek, remélve, hogy így meggyőzhetik az Egyesült Államokat befogadásuk szükségességéről.

Korábban említettük, hogy az érvényben lévő amerikai törvények évente kevesebb mint ezer magyar számára tették lehetővé a bevándorlást. A bevándorlás korlátozásának amúgy is erőteljes hagyományát erősítette az a hidegháborús gyanú, hogy a szovjet blokkból érkező bevándorlók valójában kommunista kémek lehetnek. Az érvényben lévő törvények értelmezése után a Fehér Ház november 13-án bejelentette, hogy az Egyesült Államok 6500 menekültet fogad, majd december 1-jén ezt a számot 15 ezerrel megnövelte, továbbá kilátásba helyezte, hogy szükség szerint még további menekültek számára is lehetővé teszi a belépést az országba.⁴² A menekültek folyamatos áttelepítése szempontjából szerencsétlen volt a 15 ezres szám némiképp önkényes kiválasztása, mivel ez további bizonytalanságot eredményezett az amerikaiak maximális vállalását illetően.

Az amerikai elnök elrendelte egy New Jersey-i lezárt katonai tábor, a Camp Kilmer felújítását a menekültek fogadására, és személyes képviselőjének kinevezte Tracy Voorheest; az ő feladata volt a menekültek szállítása és integrációja az amerikai társadalomba.⁴³ James Read Washingtonban találkozott Voorheeszel nem sokkal annak kinevezése után, majd egy héttel később New Yorkból azt írja neki, hogy „mivel már dolgoztam Önnel korábban hasonló vészhelyzetben, örömmre szolgál,

39 Kern, 1959. 30., 51.

40 ÖStA Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. Sektion II-pol. Ungarn (9-49) – UN (1). AdR/01. Karton 407. „Special Session – 22nd Parliament. The Situation in Hungary.”

41 Kern, 1959. 53.

42 More Hungarian Refugees Offered Asylum in U.S. In: *US Department of State, Bulletin*, 35. (1956) Jul-Dec, 913.

43 Az Elnöki Bizottság a Magyar Menekültek Megsegítésére feljegyzései közül a Voorhees személyes dokumentumai között fellelhető anyagokat a Rutgers University Libraries digitalizálta és online is közzétette: <https://rucore.libraries.rutgers.edu/portals/hungarian/> (utolsó letöltés: 2016. szeptember 26.).

hogy Ön koordinálja az Egyesült Államok erőfeszítéseit a jelen válság során is”. Read kétoldalas memorandumot küldött Voorheesnek, amely tartalmazta a Közgyűlés vonatkozó határozatainak szövegét, valamint ismertette az UNHCR szerepét, illetve a menekültek számát és mozgásának irányát. Read szerint december 7-ig 119 029 menekült érkezett Ausztriába; 47 718 távozott onnan más országokba; 2500 fő érkezett naponta és 3000 fő távozott, de elképzelhetőnek tartotta, hogy a távozások aránya a hónap végéig csökkenni fog. Becslései szerint így „legalább 60 000 magyarországi menekült marad határozatlan ideig Ausztriában”.⁴⁴

Elhúzódó válság – az osztrák kormány kezdeményezései

Az elhúzódó válságra való tekintettel és az új bevándorlási törvény előkészítése céljából a Fehér Ház úgy döntött, hogy a helyzet kivizsgálására december 18. és 24. között Ausztriába küldi Richard Nixon alelnököt. Nixon kétszer is ellátogatott az akkor már jól őrzött határra, több mint egy tucat befogadótáborot tekintett meg Ausztriában és Bajorországban, és számos hivatalnokkal találkozott. Hivatalos találkozási során kilenc alkalommal osztrák hivatalnokokkal, tízszer pedig magukkal a menekültekkel is tárgyalt. Találkozott Lindt menekültügyi főbiztossal és az ICEM képviselőivel; hazatérése után egy tízperces beszédben irányt adott egy, a magyar menekültek segítésének szánt televíziós adásban, és január 1-jén benyújtott beszámolójában ajánlásokat tett Eisenhower elnök számára. Nixon nyilatkozataiban és jelentésében egyaránt a pénzügyi támogatás folytatása és több magyarországi menekült befogadása mellett érvelt. Nixon látogatásáról szóló kiváló tanulmányában Glant Tibor meggyőzően bizonyítja, hogy az alelnök alaposan felkészült a témában, és igen aktívan állt hozzá a menekültkérdéshez. A szerző pedig arra a szomorú konklúzióra jut, hogy január 9. után Nixon letett a magyar ügy támogatásáról, miután az elnök úgy döntött, hogy nem követi a bevándorlási törvény módosítására tett ajánlásokat.⁴⁵

Az osztrák kormány a maga részéről örült a lehetőségnek, hogy a menekültek számára nagyobb segítséget és szélesebb körű befogadást biztosíthat. Két, december 12-i keltezésű osztrák memorandum szerint is egyedülálló lehetőséget jelentett az alelnöki látogatás. „Világossá kell tennünk Mr. Nixon számára, hogy Ausztria nem képes a helyzet kezelésére, mivel országunkban a menekültek száma majdnem elérte a 75 000 főt, és távozásuk egyéb európai országokba majdnem lehetlenné vált a megfelelő befogadási kvóták közelgő teljes kihasználtsága miatt, [valamint] a jelen körülmények között csupán a menekültek tengeren túli országokba történő átszállítása jelenthetne számottevő könnyebbséget” – ezeken az országokon elsősorban Kanadát és az Egyesült Államokat értették.⁴⁶ Az Egyesült Álla-

44 UNARMS S-445-0198-13174. Read Voorheeshez, 1956. december 7.

45 Glant, 2007. 147–197.

46 ÖStA Sektion II-pol 1957. AdR/01. Karton 404: Ungarn (3d GZl. 791.000-791.999). Folder Ung.791.700-791-999. „Stand der Flüchtlinge aus Ungarn am 10. Dez 1956; Übersicht über den Abtransport in andere Länder.” 1956. december 12. és „Besprechung des Flüchtlingsproblems anlässlich des bevorstehenden

moktól nem csupán azt kérték volna, hogy fogadjon több menekültet, hanem azt, hogy valamennyi magyarországi menekült egy bizonyos százalékát (például 50%-át) fogadja be.⁴⁷ Úgy tűnik, látogatása során Nixon megváltoztatta a hivatalos menetrendet: az osztrák kormánytagokkal történő egyeztetések rovására több időt töltött a tábork látogatásával. A *Wiener Zeitung* „Nixon már érti a menekültproblémát” szalagcímmel megjelent cikke szerint a látogatók december 21-én egyórás találkozó keretében alaposan megvitatták a problémát az osztrákokkal, elsősorban annak gazdasági vonzataira helyezve a hangsúlyt.⁴⁸ Cseresnyés Ferenc tanulmánya megerősíti, hogy a találkozón a hangsúly a költségeken volt, kvótaindítványokról nem tesz említést.⁴⁹

Nixonnak az elnök részére írt jelentésében további utalások találhatóak arra nézve, hogy mit hallott az elnök az osztrákoktól, illetve a főbiztostól és az ICEM képviselőitől. Nixon elutasította azokat a meg nem nevezett forrásoktól származó véleményeket, melyek szerint az Egyesült Államoknak „további, megadott számú menekültet” vagy „a jelenleg Ausztriában tartózkodó vagy oda Magyarországról a jövőben érkező menekültek bizonyos százalékát kellene befogadnia”. Véleménye szerint nem lenne bölcs dolog kijelölni az amerikai nagylelkűség plafonját, és a menekültek jövőbeli számát lehetetlen megjósolni. Ehelyett – írja – „minden szabad nemzetnek lehetősége szerint osztoznia kell a menekültek áttelepítésének felelősségében”.⁵⁰ Az érvelés azért tűnik némiképp őszintétlennek, mert az Egyesült Államokon kívül senki nem indítványozta az amerikai vendégszeretet korlátozását, és az Ausztriába tartó menekültáradat eddigre már jelentős mértékben lecsökkent.

Az ausztriai befogadótáborokban tartózkodók áttelepítése azonban továbbra sem a megfelelő ütemben haladt. 1957. január közepéig 170 ezer menekült érkezett Ausztriába, és százezer áttelepített fő hagyta el az országot, de még mindig 70 ezer fő élt a táborokban.⁵¹ Emiatt Oskar Helmer belügyminiszter, a menekültválság osztrák koordinátora, és helyettese, Franz Grubhofer államtitkár részt vett és felszólalt az UNREF Végrehajtó Bizottsága 1957. január vége és február eleje között tartott negyedik ülészakán. A belügyminiszter a menekültek magas számára és ellátásuk növekvő költségeire hivatkozva két konkrét indítványt tett: 1. Az első menedékjogot nyújtó országra vonatkozó szabály miatt számos menekült vonakodott attól, hogy másik országba távozzon, nehogy emiatt elveszítse az

Besuches des amerikanischen Vizepräsidenten Nixon.” 1956. december 12. Az egyik tervezetben a „követeli” szót kihúzták és „kéri”-re cserélték.

47 Uo. „Information für den Herrn Bundesminister.” 1956. december 12., toldalék a 791.815-Pol számú irathoz.

48 „Nixon kennt nun das Flüchtlingsproblem. Eingehende Aussprache im Bundeskanzleramt. Österreich tat was es konnte, kann das Flüchtlingsfrage jedoch nicht allein lösen. Herzliche Akklamationen für den Vizepräsidenten.” *Wiener Zeitung*, 1956. december 22.; ÖStA Fach: 408. Bundesministerium f. Inneres. Nixon M. Richard, stellvertretender Praesident der Vereinigten Staaten von Amerika; Besuch in Oesterreich vom 19.–22.12.1956.

49 Cseresnyés, 1998. 67–69.

50 Office of the Vice President, „Report to the President on Hungarian Refugees,” January 1, 1957. Online: <https://rucore.libraries.rutgers.edu/rutgers-lib/33501/> (utolsó letöltés: 2016. szeptember 26.).

51 Kern, 1959. 60–61.

Egyesült Államokba történő belépés jogát. Ezért az USA engedélyezze „az Ausztrián kívüli, egyéb európai országokban tartózkodó magyarországi menekültek számára a belépést az Egyesült Államokba”. 2. „Minden szabadságszerető országnak egy kvóta-rendszer alapján át kellene venni magyar menekülteket, és ugyanezen kvóták alapján azonnal pénzalapot kell létesíteni az ausztriai ellátási költségek megtérítésére. Ausztria sürgősen kéri az UNREF Végrehajtó Bizottságát, hogy a tagországok kormányainak tett ajánlásaiban kérje ezen elvek elfogadását. Az áttelepítésben részt vevő országok kizárólag a számuk alapján fogadjanak menekülteket Ausztriából, nem pedig politikai, szakmai és egészségügyi megfontolások alapján, mivel az ilyen jellegű szelektálás eredményeképpen nagy valószínűséggel csak idős és beteg menekültek maradnának Ausztriában. Helmer úr rámutatott, hogy a helyzet sürgős intézkedéseket igényel, azt megelőzendő, hogy a tábori élet okozta pszichológiai depresszió rossz hatással legyen az Ausztriában tartózkodó magyar menekültekre.” Grubhofer indítványozta (talán annak az elosztási rendszernek a mintájára, amelyet az ő miniszteriuma valósított meg Ausztriában), hogy a menedékjogot nyújtó országok saját lakosságuk alapján 1:1000 arányban fogadjanak be menekülteket. „Érzése szerint egyetlen ország számára sem jelenthet gondot az indítványozott számú menekült asszimilálása.”

Az osztrákok panaszai a menekültek túl magas követelményeket támasztó ellenőrzéséről, a gyors áttelepítés szükségessége, illetve hogy a menekültek továbbmehessenek az általuk választott országba a második menedékjogot biztosító országokból, mind-mind ismerős témák voltak. A későbbi áttelepítési statisztikák alapján elmondható, hogy jelentős mértékben tiszteletben tartották az osztrákok kéréseit. Az ezt követő vita hivatalos jegyzőkönyvei szerint az első indítvány jóval nagyobb támogatásnak örvendett, mint a második. A kötelező kvóták alkalmazását három résztvevő megjegyzései ásták alá. Olaszország képviselője azzal érvelt, hogy a betelepítés során az egyes országok gazdasági lehetőségeit ugyanúgy figyelembe kell venni, mint a lakosságszámot, az amerikai küldött pedig megjegyezte, hogy Eisenhower elnök január 31-i, a Kongresszusnak küldött üzenetében indítványozta, hogy sürgősségi rendelet útján az éves bevándorlási kvótát 65 ezer fővel emeljék meg. Ez az információ ugyan igaz volt, de félrevezető: az indítványban szereplő kvótanövelés ugyanis valamennyi országból érkező bevándorlóra vonatkozott, nemcsak a magyarokra.⁵² Végül az ICEM igazgatója kiszámolta, hogy az Ausztriában lévő menekültek nagy többsége 1957. június végéig fogja elhagyni az országot.

A negyedik ülészen elfogadott határozatok tehát nem foglalkoztak az osztrákok kötelező kvótáról szóló indítványával, mindössze annyit jelentettek ki, hogy a menekültek segítésének terhére „az egész világnak közösen kell viselnie”, és

52 Dwight D. Eisenhower: *Special Message to the Congress on Immigration Matters*. January 31, 1957. Online: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=10967&st=&st1=>. (utolsó letöltés: 2016. szeptember 26.) Első megjelenés: Eisenhower, 1957. 110–116.

hogy „azon országok, amelyeknek módjában áll, fogadják el emelt számú menekültnek a területükre történő betelepítését”.⁵³

A rendelkezésünkre álló jegyzőkönyvek több mint hat hónappal a találkozók után jelentek meg az ENSZ dokumentummegosztó rendszerében, azaz az osztrák indítványokról folytatott vita teljes rekonstrukciójához a képzeletünkre kellene hagyatkoznunk. Úgy tűnik azonban, hogy Ausztria túl messzire ment a kvótaindítványokkal. Nemcsak azért, mert a nyilvános feljegyzésekbe csak kritikus megjegyzések kerültek be az indítvánnyal kapcsolatban, ami végül a szavazáson is elbukott, hanem azért is, mert a Nixon egy hónappal korábbi látogatása alatt felbocsátott „kísérleti léggömbök” sem váltottak ki semmilyen pozitív reakciót. Márpedig egy, az USA támogatását nem élvező indítvány elfogadása kivitelezhetetlen volt, mivel – bár elméletileg le lehetett szavazni – az Egyesült Államok volt az ENSZ és a menekültsegélyezés fő pénzügyi támogatója. Végül az Egyesült Államok körülbelül 40 ezer magyar menekültet fogadott be. Ez a menekültek összlétszámának mintegy ötöde volt, és az USA lakosságának jóval kisebb százalékát jelentette, mint más befogadó országok esetében. Másfelől viszont a Nyugat vezető hatalma állta a magyar menekültsegélyezés számláinak 71%-át az egész világon.⁵⁴

Ahogy az új évben az Ausztriába érkező magyar menekültek száma csökkenni kezdett, Nyugaton is halkulni kezdtek a vészharangok. A menekültszervezetek és a második menedéket biztosító főbb országok eljárásokat dolgoztak ki, amelyek segítségével ellenőrzésük alatt tartották a helyzetet. A gyorsaságuk nem pusztán annak volt köszönhető, hogy az osztrákok folyamatosan hangoztatták, ők vannak a vihar középpontjában, és szükségük van mielőbbi segítségre; annak is szerepe volt ebben, hogy az olyan tapasztalt szakértők, mint Tracy Voorhees, rájöttek, hogy a *befogadás kultúrája* a rendkívüli körülmények terméke volt, és csak korlátozott ideig volt „fenntartható”. A lelkesedők egy része „szabadsággarcost” látott a menekültekben; ez nyilvánvaló túlzás. Talán 15%-uk esetében lehetett igaz ez a feltételezés. Az világos, hogy még ennél is jóval kisebb százalékuk volt kommunista „kém”; néhány amerikai politikus azonban éppen a beszivárgástól való félelmet aknázza ki, hogy megakadályozza az új bevándorlási törvény elfogadását. Amerika – legalábbis – visszatért a nyugtalanság és a külföldi beszivárgástól való félelem hidegháborús normáihoz. Ahogy egy amerikai történész írja: „A hazai és a külföldi ellenségtől való (...) széles körben elterjedt félelem a hidegháború legfontosabb öröksége.”⁵⁵

Az osztrák kvótaindítvány megvitatásának hatása azonban mégis pozitívabb annál, mint amit ez a konklúzió sugallhat. Ausztria ugyan nem érte el a kötelező kvóták elfogadását, a későbbi áttelepítési adatok mégis azt mutatják, hogy kialakult egyfajta hallgatóságos egyetértés abban, hogy a második menedéket nyújtó országokból is lehetséges és elfogadott a bevándorlás az Egyesült Államokba. Az

53 „Annex I: Report of the UNREF Executive Committee (Fourth Session, Geneva, 29 January to 4 February 1957).” „Report of the United Nations High Commissioner for Refugees.” In: *GAOR Supplement*, 1957. 23–42. No. 11 (A/3585/Rev 1).

54 Loescher, 2001. 87.

55 McMahan, 2003. 118.

UNREF negyedik ülészekán felmerülő két másik bonyolult kérdés (a Jugoszláviában tartózkodó 20 ezer magyar menekültnek nyújtandó segítség, valamint Magyarország ragaszkodása a menekültek hazatelepítéséhez) végül kompromisszumos megoldást nyert. A jugoszláv kormány aggodalmainak adott hangot a menekültek életkörülményeit illetően, és lehetővé tette áttelepülésüket Nyugatra, amikor Belgium, Franciaország, az Egyesült Államok és Kanada bejelentkezett több ezer menekült fogadására. Az UNHCR hivatalai is segítettek a hazatelepítési kérdés hatástalanításában. A Kádár-rendszer tagadta, hogy a hazatelepülők bármilyen megtorlásban részesülnének. Bár ez bizonyos esetekben dokumentáltan nem volt igaz, a forradalom harmadik évfordulójáig mintegy húszezer magyar döntött a hazatérés mellett – ami jelentős szám, még ha messze is van attól a negyvenezertől, amit maga Kádár emlegetett a Közgyűlés előtt tartott beszédében, négy évvel a forradalom után.⁵⁶

Az ENSZ tevékenysége a magyar menekültek érdekében maradandó eredményeket hagyott az utókorra. Több közgyűlési határozat született a nyugati világ sürgetésére, az UNHCR pedig gyorsan és hatékonyan intézkedett. Ezáltal bebizonyosodott a nemzetközi szervezet akcióképessége és az UNHCR létjogosultsága. Mindehhez nagymértékben hozzájárult, hogy a befogadó országok önkéntesen vállaltak menekültkvótát.

Fordította: Szőnyi Péter

Forrás- és irodalomjegyzék

1. Kiadatlan források

MNL OL

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár (Budapest)

ÖStA

Österreichisches Staatsarchiv (Bécs)

UNARMS

United Nations Archives and Records Service (New York)

2. Kiadott források és szakirodalom

Bursten

1958 Bursten, Martin: *Escape from Fear*. Syracuse, 1958.

⁵⁶ *ICEM Hand-book*, 1960. 20. (táblázat); *GAOR Plenary Meetings*, 1960. 338.

CoE Consultative Assembly: *Documents*

1957 Council of Europe Consultative Assembly: *Documents. Eighth Ordinary Session (Third Part) 8th–11th January 1957. Documents, Working Papers. Vol. V. Docs. 585 to 620. Strasbourg, 1957.*

Cseresnyés

1998 Cseresnyés Ferenc: Ötvenhatosok menekülése Ausztriába és Ausztrián át. In: *Múltunk*, 43. (1998) 1. sz. 42–70.

Eisenhower

1957 Eisenhower, Dwight D.: *Public Papers of the Presidents of the United States. Vol. V. January 1 to December 31, 1957. Washington, 1957.*

GAOR Annexes

1957 United Nations: *General Assembly Official Records. Eleventh Session. Annexes. Vol. II. New York, 1957.*

GAOR Plenary Meetings

1957 United Nations: *General Assembly Official Records. Eleventh Session: Plenary Meetings. New York, 1957.*

1960 United Nations: *General Assembly Official Records. Fifteenth Session: 883rd Plenary Meeting. New York, 1960.*

GAOR Supplement

1957 United Nations: *General Assembly Official Records. Twelfth Session. Supplement. New York, 1957.*

Glant

2007 Glant, Tibor: Vice President Nixon's Refugee Fact-Finding Trip to Austria in December 1956. In: Glant, Tibor: *Remember Hungary 1956: Essays on the Hungarian Revolution and War of Independence in American Memory. Wayne, 2007. 147–197. (Boulder: Social Science Monographs.)*

Holborn

1975 Holborn, Louise W.: *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the United Nations High Commissioner of Refugees. Vol. I–II. Metuchen, N. J., 1975.*

ICEM Hand-book

1960 Intergovernmental Committee for European Migration: *Hand-book 1960. Geneva, 1960.*

Kecskés

2014 Kecskés, D. Gusztáv: Collecting Money at a Global Level: The UN Fundraising Campaign for the 1956 Hungarian Refugees. In: *Eastern Journal of European Studies*, 5. (2014) 2. sz. 33–60.

Kern

1959 Kern, Friedrich: *Österreich: Offene Grenze der Menschlichkeit. Die Bewältigung des ungarischen Flüchtlingsproblems im Geiste internationaler Solidarität. Wien, 1959.*

Loescher

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

Marrus

1985 Marrus, Michael Robert: *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century. New York, 1985.*

McMahon

2003 McMahon, Robert J.: *The Cold War: A Very Short Introduction. New York, 2003.*

Michener

1957 Michener, James A.: *The Bridge at Andau*. New York, 1957. [Magyarul: *Az andai híd*. Buenos Aires, 1957.]

Puskás

2000 Puskás Julianna: *Ties that Bind, Ties that Divide: 100 Years of Hungarian Experience in the United States*. New York, 2000.

Schmidl

2006 Schmidl, Erwin A.: Die österreichische Reaktion auf die Ereignisse in Ungarn 1956 und der Einsatz des Bundesheeres an der ungarischen Grenze. In: *Die ungarische Revolution und Österreich 1956*. Hrsg. v. Murber, Ibolya-Fónagy, Zoltán. Wien, 2006. 93–115.

Stanek

1985 Stanek, Eduard: *Verfolgt, verjagt, vertrieben: Flüchtlinge in Österreich*. Wien, 1985.

Zahra

2016 Zahra, Tara: *The Great Departure: Mass Migration from Eastern Europe and the Making of the Free World*. New York, 2016.

JAMES P. NIESSEN

THE CULTURE OF WELCOME AND THE JANUARY, 1957 AUSTRIAN REFUGEE QUOTA PROPOSAL

On October 2, 2016 Hungary held a referendum on the application of a mandatory quota for the reception of refugees that may be imposed by the European Union. This referendum prompted an examination of refugee quotas for the reception of Hungarian refugees from the 1956 Revolution who fled to Austria and sought asylum in other Western countries. UN archives and official publications show that many countries welcomed the Hungarian refugees and announced voluntary quotas for the number of refugees they would accept for resettlement. Austria failed to secure its more ambitious goal of mandatory quotas, but its call for expeditious resettlement was largely accepted.