

Jobst Ágnes

„MELYIK A PÁRT POLITIKÁJA?”
 Magyarország csatlakozása a Genfi Menekültügyi Egyezményhez –
 és a keletnémet menekültügy

A 20. század derekán lebocsátott vasfüggöny két világrend kibékíthetetlen ellentétét jelképezte, ami az európai kontinens keleti felén élők számára – egyéb szabadságjogaik semmibe vétele mellett – utazási korlátozásokat hozott, és nyugati rokonaikkal, ismerőseikkel való kapcsolataik megszakadását is jelentette. Diktatúrák esetében különösen érvényes, hogy a határok átlépése nemcsak a tényleges fizikai határok átlépését, de a fennálló állam törvényeinek megsértését is jelenti egyben. A keleti blokk országai az állampolgárok kifelé irányuló mozgását minden eszközzel gátolni igyekeztek, a kivándorlást pedig – korabeli magyar terminussal élve: disszidálást, NDK-zsargonnal: *Republikflucht*ot – szigorúan szankcionálták.

A keleti tömb tagországai a határok átjárásának tilalmát kölcsönösen kiterjesztették egymás államhatáraitra; a kétoldalú egyezményekkel próbálták elejét venni a szövetséges országok területén át történő kivándorlásoknak. Ezek a megállapodások sajátos helyet foglalnak el a nemzetközi jog történetében, mivel céljuk nem az általános emberi jogok biztosítása, éppen ellenkezőleg: az állampolgárok mozgásszabadságának korlátozása volt. A Magyar Népköztársaság 1957. október 30-án kötött jogsegélyegyezményt az NDK-val, melynek aláírását a Magyarországról 1946-ban kitelepített német nemzetiségű kisebbség családjogi és vagyonjogi helyzetének rendezése tette szükségessé. A szerződés büntetőjogi részének 64. §-a vetette meg a bűncselekményt elkövetők átadásának jogi alapját: „Kiadatásnak csak olyan cselekmény miatt van helye, amely mindkét szerződő fél joga szerint büntetendő és büntetésének felső határa a törvény szerint legalább egy évig terjedő szabadságvesztés, vagy szabadságvesztésnél súlyosabb büntetés (kiadatási büntett)” – állt a dokumentumban.¹ A jogsegélyegyezmény megkötése után hat évvel, 1963-ban – a két ország igazságügy-miniszterének és legfőbb ügyészének egyetértésével – a magyar belügyminiszter és a keletnémet állambiztonsági miniszter megállapodást írt alá az egyezmény végrehajtásából adódó feladatokról és a két szerv együttműködéséről.² A megállapodás előkészítésére vonatkozó feljegyzésekben lelhető fel Csendes Károly, a legfőbb ügyész helyettesének állásfoglalása, amelyet a keletnémet állampolgárok kiadatásával kapcsolatban adott ki: „Gyakorlatilag megoldható és törvényes eljárásnak minősül az olyan NDK-állampolgároknak rövid úton történő kiutasítása (kitoloncolása), akik a Magyar Népköztársaság területén kiadatási büntetett követettek el, és az NDK Állambiztonsági Minisztere kéri – a kiadatás intézményének

¹ 1958. évi 20. törvény, 64. cikk (2).

² Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára [a továbbiakban: ÁBTL] 1.11.12. 41- 11-N-32/11-68.

megkerülésével történő – kiutasításukat.”³ Az állásfoglalás szerint erre csak indokolt esetben kerülhetett sor, és a rövid úton történő kiutasításhoz a legfőbb ügyésznek is hozzá kellett járulnia. Markója Imre igazságügyminiszter-helyettes szintén azt hangsúlyozta, hogy a rövid úton történő kiutasításra csak alapos indokkal kerülhet sor. A két ország igazságügy-miniszterei levélváltásban értelmezték az ominózus paragrafust. A kiadási eljárásnak olyan esetekben adtak helyet, amikor a kiadási bűntett a megkereső szerződő fél társadalmi, állami vagy gazdasági rendjének alapjai ellen irányult, és ha azt a szerződő felek jogrendszere egy éven túl terjedő szabadságvesztéssel büntette.⁴ A legfőbb ügyészi hozzájárulás megadása a Legfőbb Ügyészség politikai (1970-es évek közepétől: államelleni) ügyek osztályának hatáskörébe tartozott, az azonban csak formális jogi aktusnak bizonyult, és a kiadási eljárás az elkövetkező évtizedek mindennapos gyakorlatává vált. Mivel a szövetséges országokból érkezők ellen az ügyek 97 százalékában „disszidens” bűncselekmény miatt indítottak eljárást,⁵ a Berliini Fal felépítését követően pedig a határsértési esetek túlnyomó részét keletnémet polgárok követték el, a „toloncmegállapodás” elsősorban a Magyarországon határsértést elkövető NDK-állampolgárokat sújtotta.⁶ A német szakirodalom „a meghosszabbított fal rendszerének” nevezte el az eljárást,⁷ amelynek keretében az őrizetbe vettekkel együtt átadták a nyomozások során keletkezett okmányokat és a bűnjel gyanánt lefoglalt tárgyi bizonyítékokat. A hazatoloncolást a Stasi e célra rendszeresített repülőjáratával hajtották végre.

Csatlakozás a Genfi Menekültügyi Egyezményhez

Az ENSZ 1948. december 10-én fogadta el Az Egyetemes Emberi Jogok Nyilatkozata című dokumentumot. A 13. cikk (2) bekezdése kimondta: „Minden személynek joga van minden országot, ideértve saját hazáját is, elhagyni, valamint saját hazájába visszatérni”. A 14. cikk (1) bekezdése ehhez hozzátette: „Minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.” Az általánosságban megfogalmazott alapelveket három évvel később, az 1951-es genfi menekültügyi konvenció foglalta egységes szerkezetbe. E nemzetközi megállapodás szerint mindazokat menekültnek kellett tekinteni, aki „faji, vallási okok, nemzeti

³ Uo.

⁴ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára [a továbbiakban: MNL OL] XIX-j-1-k 7772.: Feljegyzés az NDK-állampolgárok által elkövetett tiltott határátlépésekről, Bp., 1989. július.

⁵ ÁBTL 1.11.9. BM III/1.: Külföldi állampolgárok által elkövetett bűnügyek tapasztalatai (1961–1972), Budapest, 1973, 43; ÁBTL 4.1. A-1353/4.: Jelentés. A BM III. Főcsoportfőnökség vizsgálati szervei által 1961–1971 között terheltként felelősségre vont külföldi állampolgárok bűnügyeinek tapasztalatai, Budapest, 1972. november 5., 33.

⁶ Az 1954. szeptember 15-i útlevéltörvény 1957-es módosítása három évig terjedő szabadságvesztéssel, illetve pénzbüntetéssel sújtotta mindazokat, akik az NDK területét engedély nélkül próbálták elhagyni. Az 1968. január 12-én kiadott büntető törvénykönyv alapesetben két, a maximálisan kiróható büntetés mértékét elviekben öt évre csökkentette.

⁷ Lásd Monika TANTZSCHER könyvének a címét: *Die verlängerte Mauer. Die Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste der Warschauer-Pakt-Staaten bei der Verhinderung von „Republikflucht“*, BStU, Berlin, 1998.

hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott féelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való vélelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni.” A hidegháború közepette azonban – Jugoszlávia és Kína kivételével – egyik szocialista ország sem írta alá az egyezményt, mivel úgy érezték, hogy a dokumentumban foglalt elvek ellenük irányulnak.

Magyarország a hasonló társadalmi berendezkedésű országok közös érdekeit szem előtt tartó államközi együttműködések kereteiből kilépve 1989 márciusában csatlakozott az 1951-ben kihirdetett Genfi Menekültügyi Egyezményhez. A csatlakozást a hátrányos nemzetiségi megkülönböztetésük és emberi jogaik megsértése miatt Romániából átszökött magyarok magas száma indította el, azonban már a csatlakozás előkészítő szakaszában visszatérő problémaként merült fel a keletnémet határsértők ügye, hiszen a belügyi statisztikák szerint ők jártak élen az illegális határátlépések elkövetésében.⁸ A belügyi vezetők egy része a konzekvenciákat mérlegelve aggályosnak tartotta a csatlakozást, melynek következtében Magyarország könnyen a szocialista, illetőleg a fejlődő országok menekülteinek célpontjává válhatott volna. Az ország nemzetközi kapcsolataira nézve is hátrányosnak ítélték, ha menekültként kellett volna elismerni a hasonló társadalmi berendezkedésű országokat elhagyni szándékozókat. Weber János rendőr ezredes, a BM III/1. vizsgálati osztályának vezetője ezért még 1988 decemberében és 1989 januárjában is egyéb megoldások kidolgozását ajánlotta a Romániából menekülők helyzetének rendezésére.⁹

A magyar csatlakozásról szóló okiratot hazánk New York-i ENSZ-képviselője 1989. március 14-én helyezte letétbe.¹⁰ Előkészületi munkálataihoz, vagyis a menekültügyi jogi és gyakorlati háttérének megteremtéséhez három hónap állt rendelkezésre. A minisztertanács a magyarországi tartózkodásra engedélyt kérők átmeneti elhelyezése érdekében menekülttáborok felállításáról rendelkezett, egyben a belügy-, a külügy- és az igazságügy-miniszter bevonásával a menekültek befogadásával kapcsolatos eljárás kidolgozásáról határozott.¹¹ A határozat 4. pontja arra utal, hogy már a csatlakozás előkészítő szakaszában visszatérő problémaként merült fel a Varsói Szerződés tagállamaival kötött kétoldalú szerződések kérdése, mert a bennük vállalt kötelezettségek szöges ellentétben álltak a menekültügyi konvenció rendelkezéseivel.¹² Az NDK budapesti nagykövetsége 1989. március 3-i jelentésében számolt be a csatlakozás előkészületeinek lezárulásáról. A jelentés azt az NDK szempontjából fontos kérdést is felvetette, hogy vajon milyen kihatással lesz a döntés a Varsói Szerződés másik hat országának érde-

⁸ ÁBTL 1.11.9. 34-242/1989.: Kimutatás.

⁹ ÁBTL 1.11.9 34-22-274/88.: Feljegyzés, Budapest, 1988. december 13.; ÁBTL 1.11.9 34-50/1989.: Feljegyzés a Menekültügyi Konvencióhoz való csatlakozás problémáiról, 1989. január 16.

¹⁰ ÁBTL 1.11.9 Iktsz. n. (iraton: KÜMJ-110/1/1989.): Jelentés a Menekültügyi Egyezményhez való csatlakozásról, 1989. március 24.

¹¹ Minisztertanács 2010/1989. (HT. 3.) MT határozata, Magyar Közlöny Határozatok Tára 1989/3. (1989. március 7.).

¹² ÁBTL 1.11.9 Iktsz. n. (iraton: KÜM 0060/3/1989.): Várkonyi Péter külügyminiszter átirata Horváth István belügyminiszternek, 1989. február 27.

keire.¹³ A csatlakozás következményeiről március 20-án készült keletnémet feljegyzés már egyértelműen rámutatott az egyezmény 32. és 33. cikkelye és a korábban kötött magyar–keletnémet jogsegélyszerződés ellentmondásaira.¹⁴ A külügyi és a belügyi tárca között a magyar külpolitika mozgásterét akadályozó megállapodások felülvizsgálatával kapcsolatos egyeztetés az 1989. március 30-i tárcaközi bizottsági üléssel vette kezdetét, melynek kapcsán a külügyminisztérium áttekintette, melyek azok a határkérdésekkel foglalkozó kétoldalú szerződések, amelyeket az ENSZ égisze alatt született emberi jogi okmányokkal való szembenállásuk folytán felül kell vizsgálni. A szerződések módosításának előkészítését a belügyi tárca hatáskörébe utalta.¹⁵ A BM III/1. osztálya április 6-i feljegyzésében tett kísérletet a visszas helyzetből fakadó kérdéskör áttekintésére. Előljáróban leszögezte, hogy a szocialista országokkal aláírt kétoldalú szerződések megkötésének idején a szocialista országok között menekültügyi probléma nem létezett. „A társadalmi rend azonossága, annak közös büntetőjogi védelme, a szövetségesi viszony miatt elképzelhetetlen volt, hogy az egyik szocialista ország menedéket nyújtson egy másik szocialista ország állampolgárának, mert hazájában »faji, vallási, nemzetiségi, bizonyos társadalmi szervezethez tartozása vagy politikai véleménye miatt üldözik«, illetőleg »demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelmében kifejtett tevékenységéért üldözik« és e körülményekre a szerződő felek az egyezmények megkötésénél figyelemmel legyenek” – olvasható a feljegyzésben.¹⁶ A menekültügyi egyezményhez való csatlakozás a menekültek jogállására vonatkozó belső szabályozás szükségességét, az idegenrendészeti szabályok korszerűsítését és az alkotmánymódosítás kérdését is felvetette. A megalapozatlan kérelmek tömeges benyújtásának elkerülése érdekében a feljegyzés összeállítója a magyar menekültpolitika elveinek jogi rendezését és egyértelművé tételét javasolta.

Az osztály május 30-án kelt jelentése már az 1951. évi menekültügyi egyezmény 31. és 32. cikkelyében foglaltakra való tekintettel vizsgálta felül a kiadatás és a felajánlás szabályozását a jogsegélyszerződésekben és az ügyészégi megállapodásokban. A jelentés szerzője immáron úgy értékelte, hogy a fennálló jogsegélyszerződések – szemben a korábbi évtizedek során követett gyakorlattal – a hazánk államhatárának sérelmére tiltott határátlépést elkövető külföldi állampolgárokra nem vonatkoznak: „Annak ellenére ugyanis, hogy mind a magyar Büntető Törvénykönyv, mind az európai szocialista or-

¹³ Die/Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik [a továbbiakban: BStU] Ministerium für Staatssicherheit [a továbbiakban: MfS] – HA IX. 8342. AV-Mitteilung, 1989. március 3.

¹⁴ Uo.: Zum Beitritt der Volksrepublik Ungarn zum Abkommen vom 28. 7. 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und zum Protokoll vom 31. 1. 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1989. március 20.

¹⁵ ÁBTL 1.11.9 Iktsz. n. (iraton: KÜM 0060/3/1989.): Várkonyi Péter külügyminiszter átirata Horváth István belügyminiszternek, 1989. február 27.; ÁBTL 1.11.9 Iktsz. n. (iraton: KÜM 00236/9/1989.): Jelentés a kétoldalú nemzetközi szerződésekről, 1989. ápr. 24. A feljegyzés melléklete tizenegy országgal kötött jogsegélyszerződést, négy országgal kötött határforgalmi szerződést és két országgal kötött belügyi megállapodást sorol fel.

¹⁶ ÁBTL 1.11.9 Iktsz. n. (iraton: KÜM 00236/9/1989.): Jelentés a kétoldalú nemzetközi szerződésekről, 1989. ápr. 24.

szágok büntető törvényei büntetni rendelik a tiltott határátlépést, a problémát az okozza, hogy minden állam a tiltott határátlépés szankcionálásával csak a saját határátlépési rendjét védelmezi. Így van ez akkor is, ha a saját határátlépési rend megsértése egyúttal a másik állam ilyen rendjének megsértését is jelenti. Például, ha az NDK állampolgár hazáját legálisan elhagyva a tiltott határátlépést hazánk területén követi el, az NDK törvényei ezt azért rendeli[k] büntetni, mert megszegte az útvonalra, illetve a külföldön tartózkodásra vonatkozó szabályokat” – szerepel az okfejtésben.¹⁷ Az új idők új szelét jelezte, hogy a megyei ügyészségeken néhány esetben már 1989 tavaszán beszüntették a határsértés miatt indult nyomozásokat, méghozzá a következő indokkal: „Az elkövetett bűncselekmények társadalomra veszélyessége az elkövetéskor olyan csekély súlyú volt, hogy vele szemben a legenyhébb büntetés alkalmazása is szükségtelen, ezért a nyomozást a rendelkező részben foglaltak alapján megszüntetem, és a gyanúsítottat megrovásban részesítem. Egyben felhívom a figyelmét, hogy a jövőben tartózkodjék bűncselekmény elkövetésétől, és tartsa tiszteletben a Magyar Népköztársaság törvényeit.”¹⁸ A Legfőbb Ügyészség államelleni ügyek osztályán elhelyezett vizsgálati dossziék anyagából májusban 11, júniusban 17, júliusban 13 esetben hiányzik a keletnémet állampolgárok átadását kísérő jegyzőkönyv. Helyén a BM vizsgálati osztálya által kiállított határozat található, amely nagyjából a fenti indoklást fogalmazta meg, némileg tömörebb változatban: „Ezután az eljáró nyomozó a határozatban foglalt bűncselekmény miatt rosszállását fejezi ki, és felhívja az elkövetőt, hogy a jövőben tartózkodjék bűncselekmény elkövetésétől.”¹⁹ Mindazonáltal – amint az alábbi eset is mutatja – a korábbi évtizedek gyakorlata csak lassan változott. 1989. május 29-én egy nyugatnémet férfi beadvánnyal fordult a Magyar Népköztársaság Legfőbb Ügyészsége nemzetközi osztályához, amelyben keletnémet jegyese, I. S. görllitzi lakos szabadon bocsátását kérvényezte. Elmondta, hogy házasságkötést terveztek, ezért május 28-án az osztrák határon át próbálta meg kiszöktetni menyasszonyát. A határőrök a keletnémet nőt őrizetbe vették, a férfit azonban elengedték, aki azonnal a budapesti nyugatnémet nagykövetséghez fordult. A Legfőbb Ügyészség válasza másfél hónap elteltével, július 14-én érkezett meg, amelyben sajnálattal tájékoztatták az NSZK nagykövetsége jogi és konzuli osztályának vezetőjét, hogy a hölgyet már június 14-én kiszolgáltatták a keletnémet hatóságoknak.²⁰ A menekültügyi törvény megalkotásának csúszása tehát visszas jogi helyzetet eredményezett. Wéber Gyula rendőr ezredes, a III/1. osztály vezetője Pallagi Ferenc miniszterhelyettesnek írott jelentésében a következőképpen jellemezte a helyzetet: „az egyezmény hatályba lépésére vonatkozó június 12-i időben a végrehajtásban érintett szervek között az időlegesen alkalmazható eljárással egyeztetett álláspont nem alakult ki. Így több hónapon keresztül a jelenleg még hatályos, törvénybe foglalt rendelkezések, avagy a genfi egyezményhez történt csatlakozásból eredő módon kell a hazánkban menedékkjogot kérők ügyét intézni. (Az első változat szerinti eljárás esetében a tömegkommunikáció és a nyugati országok, a második szerinti

¹⁷ ÁBTL 1.11.9 Iktsz. n.: Jelentés, 1989. május 30.

¹⁸ MNL OL XX-10-k 18089/89.

¹⁹ MNL OL XX-10-k 18191/1989.

²⁰ MNL OL XX-10-k 18178/1989.

esetében pedig a szocialista országok »nemtetszésével« lehet számolni, amely a végrehajtó szervekre irányul.) Kívánatos lenne az adott »joghézag« helyzetben követendő gyakorlatról egységesen rendelkezni, és erről a szükséges mértékben a nyilvánosságot is tájékoztatni.”²¹

Tárgyalások az állambiztonsági minisztérium képviselőivel

A menekültügyi egyezményhez való magyar csatlakozás és a határzár május 2-án megkezdett lebontásának híre az előzetes várakozásoknak megfelelően Magyarország nyugati határára vonzotta az áttelepülni kívánó keletnémet állampolgárokat. A Magyar Népköztársaság és az NDK között 1969. június 20-án megújított vízummentes utazásról szóló megállapodás titkos záradékában foglaltak alapján azonban a magyar hatóságok nem engedhették az NDK állampolgárait harmadik országba továbbutazni, és az ilyen jellegű kísérletekről a budapesti konzulátust kellett értesíteniük.²² Az NDK állambiztonsági minisztériuma (továbbiakban: ÁBM) 1989. június 12–14. között – a menekültügyi egyezményhez való csatlakozás hatályba lépésének eredetileg kitűzött időpontjában – háromtagú küldöttséget delegált Budapestre, hogy a határsértésen ért keletnémet állampolgárokkal szembeni eljárásról egyeztessenek a magyar kollégákkal. Niebling vezérőrnagyot, a központi értékelő csoport főnökét, Kopf ezredest, a IX. (vizsgálati) főosztály helyettes vezetőjét és Kretschmar századost, a X. (nemzetközi kapcsolatok) osztályának vezetőjét Pallagi Ferenc vezérőrnagy, belügyminiszter-helyettes, egyben állambiztonsági vezető, Weber János ezredes, a vizsgálati osztály és Németh István ezredes, a szombathelyi határőr-parancsnokság vezetője fogadta. A németeket arról tájékoztatták, hogy a genfi egyezményhez való csatlakozással a két állam által korábban kötött bilaterális szerződésai érvényüket veszítették. Minden legálisan vagy illegálisan hazánkba érkező külföldi állampolgár ügyében, aki a magyar hatóságoktól menekültstátus regisztrálását kéri, meg kell indítaniuk a menekültügyi eljárást. A tiltott határátlépést megkísérlő NDK-állampolgárokat – részint az ügyek magas száma miatt is – várhatóan a nyomozás mellőzésével, idegenrendészeti intézkedés keretében utasítják majd ki az országból, s csak kivételesen súlyos esetekben kerülhet sor szabadságkorlátozó intézkedésre és a nyomozás elrendelésére. A keletnémetek a vízummentességről szóló 1969. június 20-án megkötött szerződés titkos záradékára hivatkoztak, amelyben az aláírók kötelezték magukat, hogy egymás állampolgárait érvényes úti okmányok hiányában nem engedik kiutazni harmadik országba. A magyar tárgyalópartnerek ismét hangsúlyozták: mindenképpen el kell kerülni, hogy Magyarország a szocialista tábor országaiból való kivándorlók csatornájává váljon. Az NDK képviselői leginkább a kiutasítás módja iránt érdeklődött. Javaslatok

²¹ ÁBTL 1.11.9 34-229/89.: Jelentés a Menekültügyi Egyezményhez való csatlakozás végrehajtására vonatkozó feladatokról, 1989. június 9.

²² BStU MfS ZAIG 13067.: Protokoll zum Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Ungarischen Volksrepublik über den visafreien grenzüberschreitenden Verkehr, Berlin, 1969. június 20.

lényegében a korábbi gyakorlat fenntartását célozták. Azt szorgalmazták, hogy a magyar belügyi hatóságok a kiutasító végzést az útlevelebe pecsételjék be, ami egyértelműen jelezne számukra a disszidálás kísérletét, és további értesítést kértek a Magyarországról kiutasított, illetve tartózkodási engedélyüktől megfosztott személyekről. Felvetették azt is, hogy az érintettek hazaszállításáról továbbra is maguk gondoskodnának, legfeljebb Budapest helyett Győrbe vagy valamely más, határ menti város repülőteréről intéznék a transzportot. Alternatív megoldásként azt ajánlották, hogy a kiutasítottak transzportját a csehszlovák határtól az ÁBM munkatársai kísérik tovább. A magyar fél azonban a genfi konvenció szellemével gyökeresen ellentétes felvetéseket anyagi és politikai okokra hivatkozva megtagadta. A kiutasító végzésekről szóló tájékoztatás kérdését egyelőre nem zárták le, ám az ezzel foglalkozó belügyi szerveinek hatásköri változásaira hivatkozva más nem közöltek.²³

Az NDK-val kötött állambiztonsági szerződések és megállapodások áttekintése után a jogilag is megnyugtató megoldást a jogsegélyszerződés 1977. évi 26. törvényerejű rendelettel történt módosításában találták meg. Egy 1989. júliusi ügyészégi feljegyzés szerint itt a 64. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a büntetőeljárás lefolytatása céljából való kiadatásnak olyan cselekmény miatt van helye, amely mindkét szerződő fél joga szerint büntetendő és 1 évet meghaladó, vagy ennél súlyosabb büntetéssel büntetendő. A büntetés végrehajtása céljából való kiadatásra olyan cselekmények esetében kerül sor, amelyek mindkét szerződő fél joga szerint büntetendő, és a jogerősen kiszabott büntetés legalább 6 hónapi szabadságvesztés. [...] A jelenlegi szabályozás és a tényleges gyakorlat egybevetése lehetőséget ad arra, hogy a két szerv – BM és a Legfőbb Ügyészség – egymásra mutogasson az átadási gyakorlat jelenlegi formája miatt. Az említett megállapodások szerint ugyanis az ügyészség kizárólagos jogosultsága a felajánlás kérdésében dönteni, valójában azonban ezeket az átadásokat a BM szervezi és az ügyészséghez már a szállítási időpont megjelölésével küldi meg az iratot egyetértés végett. Voltaképpen olyan büncselekmény esetében kerül sor a büntetőeljárás átvételére a 66. cikk alapján, amely a 64. cikk szerint nem kiadási büncselekmény. A magyar törvény ugyanis a magyar határ tiltott átlépését szankcionálja. Hasonlóképpen rendelkezik az NDK büntető törvénykönyvének 213.§-ának (1) bekezdése is.”²⁴ A feljegyzés konklúziója szerint a korábbi gyakorlatot nem lehet tovább fenntartani, ezért új iránymutatás kiadását javasolták.

Mivel az 1981-ben megkötött hatályos megállapodás a két ország vizsgálati szerveinek együttműködését az 1977. évi törvényerejű rendeletre alapozta, Weber Gyula rendőr ezredes, a III/1. osztály vezetője Túrós András rendőr vezérőrnagy miniszterhelyettesnek 1989. július végén írt jelentésében már maga is amellet foglalt állást, hogy a kiadatásról szóló 1963. évi megállapodást érvénytelennek kell tekinteni.²⁵ Ér-

²³ ÁBTL I.11.9 34-242/1989.: Jelentés, 1989. június 15.; BStU MfS HA IX. 2450: Bericht, Berlin, 1989. június 15.

²⁴ MNL OL XIX-j-1-k 7772.: Feljegyzés az NDK-állampolgárok által elkövetett tiltott határátlépésekről, MNK Legfőbb Ügyészsége Államelleni Ügyek Osztálya, Budapest, 1989. július.

²⁵ ÁBTL I.11.9. 34-298/89., 34-273/61/89.: Jelentés az NDK állampolgárokkal kapcsolatos kiadási eljárásról, 1989. július 24.

vényes jogi szabályozás híján a menekültekkel kapcsolatos problémák elsősorban a velük közvetlen kapcsolatba kerülő határőrök vállát nyomták. Székely János vezérőrnagy, a határőrség országos parancsnokának szavai az egyértelmű eligazítás hiányára hívták fel a figyelmet: „Először az kell, hogy mi lássunk tisztán, aztán mi biztosíthatjuk a tisztánlátást az állomány felé. Álljunk ki a párt politikája mellett, ezzel én egyetértek, csak hogyan? Melyik a párt politikája, amit a Grósz elvtárs mondott, vagy amit a Németh Miklós elvtárs mondott, vagy amit a Pozsgay elvtárs mondott? Melyik a párt politikája, mindegyik elvtárs a Politikai Bizottság tagja – persze mondják, hogy hozzászokhattunk ehhez –, és mindenki mást mond, de akkor melyik mögé sorakozzunk fel, ezt el kell dönteni.”²⁶

Nagy Károly rendőr ezredes, az Országos Rendőr-főkapitányság III–2. (külföldieket ellenőrző) osztályának (KEO) vezetője augusztus 4-i jelentésében arról számolt be, hogy az NDK állambiztonsági szerveinek utoljára 1989. július 31-én adtak át határsértő keletnémet állampolgárokat.²⁷ 1989 júliusát követően már valóban nem lelhetőek fel a határsértő NDK-állampolgárok átadásáról készült jegyzőkönyvek, ami alátámasztja az osztályvezető fenti megállapítását.²⁸ Augusztus 1-jére elkészült a menekültté nyilvánítási eljárásról és a menekültek jogállásáról szóló minisztertanácsi határozat tervezete. A tervezettel kapcsolatban felmerült aggodalmak egyfelől gazdasági természetűek voltak, másfelől hazánk ellehetetlenülésére vonatkoztak az adott szövetségi rendszerben. „Magyarország – gazdasági helyzete, szövetségi kapcsolatai miatt – nem válhat a kelet-európai országokból érkező menekültek célországává, a fejlett európai tőkés országokba való áttelepülés kivezető csatornájává. Fennáll annak a veszélye – a tőkés országok csökkenő fogadókészsége miatt –, hogy az országnak nagy tömegű menekültről kellene gondoskodnia. Ezért az Egyezmény szerinti menekült meghatározás megszorító értelmezésével egyetértünk, ugyanakkor nem tartjuk kívánatosnak – a fenti ok miatt – a »de facto«, »humanitárius« és »gazdasági menekült« státus elismerését és alkalmazását” – fejtette ki véleményét Pajcsics József rendőr alezredes, a III/1. osztály megbízott vezetője augusztus 3-án írott feljegyzésében.²⁹

A keletnémet polgárok növekvő számban nyújtották be menedékkjog, illetve az NSZK-ba történő kiutazás engedélyezése iránti kérelmeiket: „Meghallgatásuk alapján egyetlen NDK állampolgár sem tudott olyan tényt bizonyítani vagy valószínűsíteni, hogy politikai meggyőződése – vagy a Konvenció menekült fogalmába tartozó ok – miatt üldözték volna, vagy az NDK-ba történő visszatérése esetén személyes szabadsága veszélybe kerülne. (Természetesen azokon kívül, akiket a Magyarországon elkövetett bűncselekmény miatt eljárás alá vonhatnak.) Szinte valamennyien az utazási korlátozásokra, megoldatlan családgyesítési ügyekre hivatkoztak” – szerepel Nagy Károly

²⁶ Idézi KATONA Klára: *A Határőrség a rendszerváltás időszakában (1987–1990)*, Levéltári Közlemények 2011/1., 91–92.

²⁷ ÁBTL 1.11.9 BM ORFK III-2. Iktsz. n. (iraton: 6-280-89).

²⁸ 1964-től a Legfőbb Ügyészség államelleni ügyek (előtte: politikai) osztályának iratanyagában helyezték el az átadásról készült jegyzőkönyveket.

²⁹ ÁBTL 1.11.9 34-308/1989.

rendőr ezredes augusztus 4-i jelentésében.³⁰ A KEO vezetője ezért az eljárás alábbi egységesítését javasolta:³¹

- A) Tiltott határátlépés miatt többé ne kerüljön sor NDK-állampolgárok átadására.
- B) Az idegenrendészeti kényszerintézkedéseket három lépcsőben differenciálják. Akiknél családi vagy más méltányolható ok motiválta a „bűncselekmény” elkövetését, azokat figyelmeztessék a magyar jogszabályok betartására. Akiknél méltányolható körülmény nem merült fel, de valószínűsíthető a jogkövető magatartás és a tiltott határátlépéstől való elállás, azoknál a tartózkodási engedély visszavonását külön lapra jegyezzék. Ezekről az esetekről az NDK nagykövetségét ne tájékoztassák, a külön lapra nyomott bélyegzőt az országból való kiléptetés során a határőrség szervei távolítsák el.³² A tiltott határátlépést ismételten elkövetőkkel, valamint mindazokkal szemben, akik kiutasításukat követően az ország területét önszántukból nem hagyták el, a korábbi gyakorlat szerint járjanak el, vagyis a tartózkodási engedély visszavonását, illetve a kiutasítást jegyezzék be az úti okmányba, és az intézkedésről tájékoztassák az NDK nagykövetségét.
- C) A magyar–csehszlovák határszakaszt befelé tiltott módon átlépőket továbbra is adják vissza a csehszlovák határőrizeti szerveknek.
- D) A menedék iránti kérelmeket a genfi konvenció szűkebb értelmezésével bírálják el. A nyilvánvalóan alaptalan kérelmek gyorsított eljárásban – szóbeli előterjesztés esetén szóbeli közléssel – kerüljenek elutasításra.
- E) Az NSZK-ba irányuló kiutazási kérelmeket utasítsák el. Ha bizonyítottan családegyesítésre vonatkoznak, vagy különös méltánylást érdemlő körülményt tartalmaznak, a KEO terjessze fel döntésre a közbiztonsági miniszterhelyetteshez. Engedélyezés esetén a KEO a határőrség felderítő osztályával együttműködve biztosítsa az érintett személyek nyomtalan kiléptetését.
- F) Az NSZK budapesti nagykövetségén tartózkodók részére – ha ügyük rendezésével kapcsolatban az NDK budapesti nagykövetségével megegyezés születik – adják ki a kiutazási engedélyt, függetlenül attól, hogy eleget tettek-e az esetleges magyar hatósági kötelezésnek.
- G) Mielőbb kerüljön sor a hazánk által kötött vízummentességi egyezmények felülvizsgálatára. A külügyminisztérium az állam által vállalt nemzetközi kötelezettségekkel összhangban kezdeményezzen konzultációkat az érintett államok külügyminisztériumaival az egyezmények módosítása érdekében.

A határsértő NDK-állampolgárokkal kapcsolatos eljárás új rendjéről a megyei ügyészek és a fővárosi főügyész tájékoztatására iránymutatást adtak ki. Amennyiben a határsértők nyomós ok, elsősorban családi körülmény miatt követték el „tettüket”, büntetőeljárás helyett megrovásban részesültek. Ha az elkövető ismételten megkísérelte az

³⁰ ÁBTL I.11.9 BM ORFK III-2. Iktsz. n. (iraton: 6-280-89).

³¹ Uo.

³² Akiknek kiutasító végzést pecsételtek az útlevelebe, azokat visszatérőben az NDK határőrsége tartóztatta fel. Amennyiben a kiutasítás a nagykövetség útján jutott a keletnémet hatóságok tudomására, úgy a népi rendőrség indította meg az eljárást. Lásd BStU MfS HA IX. 4671.

illegális határátlépést, vele szemben kényszerintézkedést alkalmazását írták elő. Abban az esetben, ha a külföldi állampolgár a tiltott határátlépésen kívül más bűncselekményt is elkövetett, a büntető felajánlás kérdésében a Legfőbb Ügyészség államelleni ügyek osztályának véleményét kellett kikérni.³³

A magyar és keletnémet külügyminisztérium konzuli főosztályának vezetői a német fél kezdeményezésére 1989. augusztus 10-én megbeszélést tartottak Budapesten, melynek során a német partner azt közölte, hogy a keletnémet állampolgárok hazánkba történő disszidálásai dacára az NDK nem kívánja korlátozni a Magyarországra irányuló idegenforgalmat, ám a turistaforgalom biztosításával kapcsolatos hatósági intézkedések tisztázására szakértői konzultációt kért. A BM részéről az idegenrendészeti feladatokat ellátó KEO vezetői és a Menekültügyi Hivatal munkatársai, valamint a külügyminisztérium szakértői kaptak helyet a küldöttségben.³⁴ Pallagi miniszterhelyettes a határsértések további megakadályozásáról biztosította a keletnémet partnereket. Megígérte, hogy megfelelő vízum hiányában, illetve a jogellenesen kiállított NSZK-útlevéllel az NDK-állampolgárok kiutazását továbbra sem engedélyezik.³⁵

A magyar BM és az NDK ÁBM delegációjának újabb tárgyalására augusztus 16–17-én, Budapesten került sor. Keletnémet részről a megbeszélésen Niebling vezérőrnagy, a Központi Értékelő Csoport vezetője, Pfütze ezredes, a IX/10. (vizsgálati főosztály körözési) osztályának vezetője, és Osterloh alezredes, a IX. főosztály jogi munkacsoportjának vezetője vettek részt. Mivel a magyar fél a lejárt tartózkodási engedéllyel Magyarországon időző keletnémet állampolgárok visszatoloncolásához nem járult hozzá, a Stasi képviselői a tetten ért határsértőkkel kapcsolatos eljárás menetére helyezték a hangsúlyt. Továbbra is az útlevél bepecsételését erőltették, és a budapesti nagykövetség útján értesítést kértek a határsértésekről.³⁶ A tárgyalások eredményeként elfogadták azt a magyar álláspontot, amely szerint hazánkba csak a súlyos jogsértést elkövető NDK-állampolgárokat utasítják ki, és a magyar fél kizárólag őrájuk vonatkozóan szolgáltat adatokat. A külügyminisztérium konzuli főosztályáról bevont alosztályvezetők ismertették a minisztérium álláspontját a menekültügyi konvencióhoz való csatlakozás előkészítése során felmerült elképzelésekről. Indokolták a szocialista országokkal fennálló bilaterális megállapodások felülvizsgálatának szükségességét, és kilátásba helyezték, hogy a készülő menekültügyi szabályozásról a szocialista országok külügyminisztériumait előzetesen tájékoztatják. Az NDK delegációját elsősorban az érdekelte, hogy a magyar hatóságok a hazánkban tartózkodó NDK-állampolgárokat vajon politikai menekülteknek tekintik-e majd. A magyar fél azt a tájékoztatást adta, hogy az NDK-állampolgárok Magyarországon politikai menekültstátust ugyan nem kaphatnak, de az NDK-ba való visszatoloncolásuk mégis akadályba ütközhet az ottani retorziók miatt.³⁷

³³ ÁBTL 1.11.9 32-22/1989.: Legfőbb Ügyész helyettese: Iránymutatás a megyei (fővárosi) főügyészeknek, 1989. augusztus 8.

³⁴ ÁBTL 1.11.9 34-314/89.; ÁBTL 1.11.9 34-311/1989: Feljegyzés, 1989. augusztus 4.

³⁵ BStU HA IX. 2450: Information, Berlin, 1989. augusztus 10.

³⁶ BStU HA IX. 2450: Konzeption, Berlin, 1989. augusztus 14. A határsértőkről való adatszolgáltatás kötelezettségét az 1969. évi 31. törvény. 8. cikke írta elő.

³⁷ ÁBTL 1.11.9 34-22/1989.: Jelentés, 1989. augusztus 15.

Határnyitás

1989. augusztus 30-án az 1989. évi 15. számú törvényerejű rendelettel kihirdették Magyarország csatlakozását a genfi menekültügyi konvencióhoz. Az NSZK és az NDK között folytatott tárgyalások nem vezettek eredményre, így a menekültválság megoldására a határnyitáson kívül más mód nem kínálkozott. A magyar külügyminisztérium szeptember 8-án jegyzéket juttatott el az NDK külügyminisztériumához, amelyben tudomására hozta, hogy Magyarország átmenetileg hatályon kívül helyezte a kölcsönös vízummentességről szóló 1969. évi szerződés titkos záradékát: „A magyar fél több ízben jelezte, hogy a Magyar Népköztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság közötti utasforgalomban rendkívüli helyzet alakult ki, ami nem hagyható figyelmen kívül az ide vonatkozó kétoldalú megállapodások alkalmazásánál. Megerősítette továbbá, hogy csak olyan megoldási módozatokat tud elfogadni, amelyek összhangban állnak a Magyar Népköztársaság nemzetközi kötelezettségeivel és a humanitárius kérdésekben követett gyakorlatával. A hazatérni nem kívánó Német Demokratikus Köztársaságbeli állampolgárok számának folyamatos növekedése mind komolyabb nehézségeket okoz a Magyar Népköztársaság Kormányának. A tarthatatlanná vált helyzet szükségessé teszi azoknak a lépéseknek a megtételét, amelyeket a magyar fél korábban kilátásba helyezett. Ennek értelmében, a kialakult rendkívüli helyzetre tekintettel a Magyar Népköztársaság Kormányának ideiglenes jelleggel felfüggeszti a Német Demokratikus Köztársaság Kormányával a vízummentes utazásról 1969-ben kötött egyezmény 6. és 8. cikkének, valamint az egyezményhez csatolt nem publikus jegyzőkönyvének a hatályát. A Magyar Népköztársaság Kormányának ennek megfelelően nem gördít akadályt az elé, hogy a Német Demokratikus Köztársaságnak a Magyar Népköztársaságban tartózkodó és hazatérni nem kívánó állampolgárai szeptember 11-én 0 órától kezdve NDK útiokmányukkal az őket átengedni vagy befogadni kész harmadik országok felé elhagyják Magyarország területét. A magyar fél egyúttal megerősíti, hogy a Magyar Népköztársaság nem ismeri el a Német Szövetségi Köztársaság gondoskodási kötelezettségét minden némettel szemben, s nem tekinti érvényesnek a Német Szövetségi Köztársaság budapesti nagykövetsége által az NDK állampolgárok számára kiállított útleveleket.”³⁸ Németh Miklós miniszterelnök és Horn Gyula külügyminiszter bonni villámlátogatását követően magyar és nyugatnémet részről egyaránt megkezdődtek a határ megnyitására és a menekülők fogadására tett előkészületek. Nyers Rezső, az MSZMP elnöke szeptember 10-én értesítette Gerd Vehrest, az NDK nagykövetét a magyar országgyűlés által meghozott és az MSZMP Politikai Intéző Bizottsága által megerősített határozatról. A magyar pártvezető hangsúlyozta: nem szeretné, ha a döntést az NDK állama ellen irányuló akcióként értékelnék. Mint mondotta, Magyarország kényszerhelyzetbe került. Nem volt rá mód, hogy a jó és a rossz döntés közül válasszanak, csupán a kisebb és a nagyobb rossz lehetősége állt fenn. A magyar vezetés abban reménykedett, hogy az egyszeri kivándorlási hullámot követően majd csökkeni fog a kitelepülők száma, és kezelhető méreteket ölt a menekültek problémája. Az

³⁸ MNL OL XIX-j-1-k 8325-1.: Jegyzék az NDK KÜM részére, Budapest, 1989. szeptember 8.

NDK nagykövete a kíséretében levő Dégen Istvánnal osztotta meg véleményét. A határnyitásról hozott döntést a magyarországi politikai folyamat szerves részének tekintette, amely szerinte azt a törekvést fejezte ki, mellyel a magyarok úgymond a Nyugat irányába akarnak jegyet váltani. Szóvá tette, hogy az NDK-állampolgárok kiengedéséről hozott döntést szűk vezetői körben hozták meg, és az NDK állambiztonsági minisztériumának magyar partnereit konzekvensen távol tartották a döntéshozatal folyamatától. A történ-tek fényében úgy értékelte, hogy az NDK külügyi és állambiztonsági vezetőivel folytatott tárgyalások csupán a halogatás célját szolgálták, a magyar szervek nem sokat tettek a kitelepülni szándékozó NDK-állampolgárok visszafordítása érdekében.³⁹

A kormánydöntést 1989. szeptember 10-én 19 órakor a MTV *A Hét* című műsorában és a Magyar Rádióban hozták nyilvánosságra. A Magyarországon tartózkodó NDK-állampolgárok 1989. szeptember 11-én 0 órától vízum nélkül, NDK- és NSZK-útlevéllel vagy személyigazolvánnyal, mindezek hiányában a Vöröskereszt által kiállított utazási okmánnyal hagyhatták el a Magyar Népköztársaság területét.⁴⁰ Oskar Fischer keletnémet külügyminiszter indítványára szeptember 22-én magas szintű találkozót szerveztek. Gerhard Schürer, az NDK állami tervbizottságának elnöke érkezett Budapestre, hogy Németh Miklós miniszterelnökkel a döntés visszavonásáról tárgyaljon. Nem sokkal később, október 3-4-én Harry Ott keletnémet külügyminiszter-helyettes is Budapestre látogatott, hogy a magyar külügyi vezetőkkel a határ nyitva tartásának időtartamáról egyeztessen. A magyar fél mindkét tárgyaláson jelezte, hogy a határ nem tartható huzamosan nyitva, ám annak azonnali lezárását belpolitikai okokra hivatkozva nem vállalták. Kategorikusan közölték, hogy semmi olyan köztes megoldást nem támogatnak, amely az augusztus–szeptemberi krízis megismétlődéséhez vezethet.⁴¹ A magyar határőrizeti szervek által kiléptetett NDK-polgárok száma napi átlagban ezres nagyságrendben mozgott. Jóllehet a Berlini Fal november 9-én leomlott, a már útra kelt keletnémet állampolgárok kiengedése változatlanul tovább folytatódott. A határőr-parancsnokság november 20-i napi jelentése még mindig 83 személy és 29 jármű kilépéséről számolt be. Ezzel 49 527 főre emelkedett a szeptember 11. óta kiléptetett keletnémet állampolgárok és 9625-re a magántulajdonú gépjárművek száma.⁴²

* * *

³⁹ BStU MfS Sdm 66.: Der ausserordentliche und bevollmächtigte Botschafter der Deutschen Demokratischen Republik in der Ungarischen Volksrepublik, Budapest, 1989. szeptember 10.

⁴⁰ Magyar Nemzeti Levéltár Soproni Levéltára Soproni HÖR Igazgatóság XXIV. 1601.: Belügyminisztérium Határőrség 11. kerület parancsnokának 038/1989. számú intézkedése a 084. számú géptávirati utasításban meghatározott feladatok végrehajtására, Sopron, szeptember 9.

⁴¹ TÓTH Imre: *A keletnémet menekültkérdés hatása a Berlin–Bonn–Budapest „háromszög” kapcsolatrendszerére = A Páneurópai piknik és a határáttörés húsz év távlatából*, szerk. Gyarmati György, Sopron Megyei Város Önkormányzata – L’Harmattan, Sopron–Budapest, 2010, 88–92.

⁴² MNL OL XIX-B-1. 1989. I/3.: BM Határőrség Országos Parancsnokság napi jelentése, 1989. november 20. (A november 20. és december 4. közötti napi jelentések nem állnak rendelkezésre, december 5-től fogva pedig már nem volt aktuális a keletnémet menekültek problémája.)

A szocialista országok között megkötött kétoldalú államközi szerződések és magas szintű megállapodások a szövetségi rendszer fellazulásának időszakában behatárolták az egyes tagországok külpolitikai mozgásterét. Első ízben a Genfi Menekültügyi Egyezményhez való magyar csatlakozás kapcsán merült fel ez a probléma, melynek elveivel összeegyeztethetetlenek voltak a korábban megkötött úgynevezett „toloncmegállapodások”. 1989 nyarán a keletnémet menekültáradat megindulása különösen kényes helyzetbe hozta az önálló külpolitikai útját kereső Magyarországot. A szocialista országok irányában vállalt magyar kötelezettségek felülvizsgálatának elhúzódása több hónapon át tartó ellentmondásos helyzetet teremtett, melynek során a magyar hatóságok próbáltak eleget tenni a nemzetközi egyezmény által támasztott elvárásoknak, ugyanakkor igyekeztek elkerülni a szövetséges országokkal való konfliktusok kiéleződését. A keletnémet menekültügy körültekintő kezelése, ezzel az általános emberi jogok melletti kiállás nagyban hozzájárult a reformok útjára lépő ország külpolitikai elfogadtatásához.



„Kedves Rezső! B-t bátran följelentehet, de én azt hiszem, hogy amilyen kutyahájjal megkent alak ökelme, sokat nem fogsz elérni”