

Bencsik Péter :
AZ ÚTLEVELÜGY JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSAI
ÉS HATÁSUK A HATÁRFORGALOMRA (1903-1941)

A rendvédelem-történet kutatásában kissé fehér foltnak számít az útlevelek története. A határőrizet és a kishatárforgalom vizsgálata hangsúlyosabb volt az útlevelek történeténél. Szigorúan véve persze az útlevelek története talán nem is rendvédelem-történet, hanem jogtörténet, mégsem lehet a kettőt elválasztani. Előadásomat ezért egyfajta bevezetőnek szánom, kutatásom főbb vonalainak ismertetéseként, témám legfontosabb elemeire szorítkozva.

Az útlevelek korszakában is két nagy korszakot különíthetünk el: a rendszertelen szabályozás korszakát, amely 1903-ig tartott, illetve a szisztematikus szabályozás korát, melyet a modern útlevelek kialakulása és a forgalom növekedése kényszerített ki. A korszakhatárt az első magyar útleveletörvény jelentette, az 1903.: VI. tc. az útleveletörvényről. Ugyanebben az időpontban jelent meg a kivándorlási törvény (1903.: IV. tc.), a külföldiek Magyarországon való lakhatásáról szóló törvény (1903.: V. tc.) és a határrendőrség felállításáról intézkedő törvény (1903.: VIII. tc.)¹ is, ami arra utal, hogy a nemzetközi forgalom minden kérdése egyszerre, hirtelen vált fontossá. Az 1903-as év ezért ilyen markáns határvonal a két említett korszak közt.

Korábban az útleveletörvényt nem szabályozták, rendeletekkel pedig szinte csak a külföldi országok által hozott intézkedéseket ismertették. Ezt elsősorban az tette lehetővé, hogy a külföldi utazásokhoz akkoriban nem volt szükség útlevelekre. Az útleveletörvény sem hozott e tekintetben változást, első paragrafusa ugyanis kimondja, hogy a határon való átkeléshez útlevel általában nem szükséges. Felmerül a kérdés, hogy miért volt szükség útleveletörvényre, ha a határátkeléshez nem kellett útlevel? Valójában a törvény 2.§-a fenntartotta a jogot egyes országok felé az útlevelekényszerre. E kényszer fennállt korábban is Románia és Szerbia felé, amit két rendelet továbbra is fennállónak nyilvánított². Másrészt, egyes külföldi államok is előírhattak vízumkényszert, ezt pedig csak érvényes útlevelel lehetett kérni. Harmadrészt, a kivándorlási célú határátlépéshez kötelező volt útlevelel rendelkezni a kivándorlási törvény alapján.

A törvény maga meglepően rövid is, tág teret hagy a későbbi rendeleteknek, módosításoknak. Ez is magyarázza, hogy a második világháborúig nem is született újabb útleveletörvény, elvileg tehát a törvény a negyvenes években is úgy kezdődött, hogy a határátlépéshez útlevel nem szükséges. A törvény azért volt ilyen rövid (mindössze 16 paragrafus), mert az útleveletörvényi szabályozását az 1868-as magyar-horvát kiegyezés közös ügynek tekinti, de a végrehajtás a társországoknak volt fenntartva³. Tehát ez a törvény csak egy keret volt, amit sokféle konkrét tartalommal is ki lehetett (és ki is kellett) tölteni. Erre már a kezdet kezdetén szükség is volt; ezért gróf Tisza István, a belügyi tárcát is vezető miniszterelnök 1904. július 18-án kibocsátotta a 70.000/1904. B.M. rendeletet⁴ az útleveletörvény életbeléptetése és végrehajtása tárgyában. Ebben a törvény szövegét követve, de annál jóval részletesebb utasításokat adva szabályozták az útlevel-kiállító szerveket, az útlevelkiadás módját, az útlevel alakját, rovatát, a kiállítási díjat stb. Külön rendeletek⁵ foglalkoztak a határforgalom ellenőrzésével, a határszéli úti igazolványok kiállításával és a határforgalmi adatok gyűjtésével is.

Ezt követően tíz éven át jelentősebb módosítások nem születtek. Az egyetlen fontos változás az volt, hogy 1910 szeptemberében eltörölték a Szerbia felé irányuló útlevelekényszert. Ez csak átmeneti jelenség volt, mert 1912 novemberében újra bevezették azt⁶, de addig egyedül Románia felé volt útlevel-kötelezettség. Megjegyzem azonban, hogy ennél több ország felé kellett útlevelet váltani, hiszen pl. Oroszország, az Oszmán birodalom minden esetben vízumot követelt a külföldiektől, amit természetesen csak útlevel esetén adtak meg.

Nagyban érintette viszont az útleveletörvény kérdéseit a kivándorlás szabályozása is, erre azonban most nem szeretnék részletesebben kitérni. Csak néhány fontos dologra hívnám fel a figyelmet: a kivándorlási célú határátlépéshez kötelező volt útlevelet váltani; a kivándorlási célú útlevelekérések jelentősen felülmúlták az összes többi útlevelekérelem számát; emiatt hamarosan újabb, szigorúbb kivándorlási törvényt alkottak⁷; a kivándorlóforgalom ellenőrzése miatt útlevel-ellenőrzés a magyar-osztrák belső határon, sőt, a magyar-horvát határszakaszon is volt⁸.

Mi következik ebből az első világháború előtti határforgalom alakulására? Útleveleköteles, nem kivándorlási célú határátlépésre tehát csak a szerb és a román szakaszon került sor. Statisztikai adatokat itt 1898 óta gyűjtöttek⁹, természetesen csak azokon a helyeken, ahol útlevel-ellenőrzés történt. Az 1902 és 1913 között eltelt 12 év folyamán Romániából és Szerbiából 5,71 millió fő lépett be Magyarországra területére, 5,63 millió pedig az említett két országba utazott. A belépők 53,6%-a (3,06 millió fő), a kilépők 56,3%-a (3,17 millió fő) volt magyar állampolgár. A forgalom 1909-ig szinte egyenletesen nőtt, majd 1910-11-ben hirtelen lecsökkent a Szerbiával szembeni útlevelekényszer megszűnése miatt. Ezt követően újból növekedett, de 1913-ban a második Balkán háború érezhetően visszavetette a forgalmat. Az éves forgalom az általában februári minimumtól a zömében augusztusi maximumig növekedett, majd újra csökkent, de az év második felében mindig érezhetően nagyobb volt. A legnagyobb forgalmú határállomások általában vasútiak voltak, kiemelkedik közülük Predeal, Orsova és elsősorban Zimony, amely egymaga 30%-nál nagyobb arányt képviselt az összforgalomból¹⁰.

Az évi átlagban 450 ezer belépő és ugyanannyi kilépő természetesen ténylegesen jóval kevesebb személyt jelentett, hiszen sok útlevel-tulajdonos évente többször átlépte a határt. A nem kivándorló útlevelek döntő többsé-

gét a szerb és román határ menti megyékben váltották ki: ezen okmányok felét Erdélyben adták ki, további jelentős részét pedig a Bánátban és a Bácskában.

A nem kivándorlási célú útlevelek száma nagyjából egyenletesen alakult 1914-ig, bár tízes években egészen 1913-ig folyamatosan csökkent a számuk, elsősorban az 1910-13 közt eltörölt szerbiai útlevélkényyszer és részben a Balkán-háborúk következtében. Évente kb. 40-60 ezer nem kivándorló útlevelet adtak ki, ez azonban 70-90 ezer személyt jogosított határátlépésre¹¹, hiszen az ún. családi útlevelek révén a feleségnek és a gyerekeknek nem volt szükségük külön útlevelelre. Még így is azt mutatják az adatok, hogy egy személy átlagosan 5-6 alkalommal lépte át a határt, hiszen 80 ezer jogosulttal szemben 450 ezer fős határforgalom volt jellemző.

A kivándorló-útlevelek száma általában 2-3-szorosa volt az összes többi célból adott útlevelekének. A tényleges kivándorló határforgalom azonban nyilvánvalóan jóval kisebb volt a nem kivándorlónál, hiszen a jogosultak átlagosan negyede nem vándorolt ki, aki pedig mégis elindult, az is nyilvánvalóan csak egyszer lépte át a határt, hiszen több évre vándorolt ki. A kivándorlók száma évente 70 és 220 ezer közt alakult (de 1908-ban csak 50 ezer volt), ami a hazai és az amerikai gazdasági helyzet alakulása szerint szeszélyesen ingadozott. A kivándorlók túlnyomó többsége Amerikába tartott, de jelentős volt a romániai kivándorlás is (5-10% az összes kivándorlóból). A magyar statisztikák hitelét rontja, hogy sok volt az illegális (útlevél nélküli) kivándorló; ezt az is mutatja, hogy az európai kikötőkben rendre kb. 20%-kal több magyar állampolgárt regisztráltak, mint a magyar hatóságok az ország határain¹².

Az első világháború kitörése alapvetően megváltoztatta az útlevélszabályokat. 1914 július-augusztusa folyamán az útlevél-kiállítást a belügyminiszter és a horvát bán kizárólagos jogává nyilvánították¹³, a kivándorlást pedig megtiltották¹⁴. Döntő változásokra 1915-ben került sor: általános útlevél-kötelezettséget vezettek be, kötelezővé tették a fényképek használatát. Az európai államok többsége, köztük Magyarország is, ekkor vezette be a vízumkényszert is¹⁵. Külön szabályok vonatkoztak a hadművelleti és megszállt területekre való utazásra. Ezekre a területekre csak útlevéllel, vagy útlevélpótló okmányokkal lehetett utazni. A Monarchiával hadban álló országokba gyakorlatilag nem lehetett útlevelet szerezni.

A forradalmak korában a nehéz gazdasági helyzet miatt az utazásokat a kormány nem támogatta. 1919 elején csak szigorú adóhatósági vizsgálat és akár 75% vagyoni óvadék letétele mellett lehetett külföldre utazni¹⁶. A Tanácsköztársaság idején kezdetben meglepő módon még javult is a helyzet, az újabb háborús események hatására azonban a korábbinál is szigorúbb szabályok születtek; az egész ország hadművelleti területté vált és végül már csak a Belügyi Népbiztosság Országos Útlevélhivatala foglalkozott az útlevélkérelmekkel¹⁷. A vízumkényszert a Tanácsköztársaság előtt eltörölték, akkor ismét bevezették. Ezt követően a vízumok a 30-as évek kezdetéig minden ország felé kötelezőek maradtak, ekkor viszont számos ország eltörölte a vízumkényszert.

Ezek a rendkívül szigorú szabályok természetesen alapvetően megváltoztatták a forgalom nagyságát. Sajnos emiatt a statisztikai adatszolgáltatás is megszűnt, hiszen a határátlépések száma jelentéktelenné zsugorodott. Annyi megállapítható, hogy 1916-ra a kivándorlás lényegében megszűnt. A határforgalomról nincs tehát adat, egyedül a Budapesten kiadott útlevelek száma maradt fenn. A háború első két évében még nőtt is ez a szám, ami az általános útlevélkényyszer bevezetésének köszönhető. Ez valószínűleg ténylegesen kevesebb külföldi utazást jelentett, mint a háború előtt, hiszen sok országba korábban nem kellett útlevél. Ezt követően a kiadott útlevelek száma 1918-ig folyamatosan csökkent¹⁸. Valószínű az is, hogy a főváros a háború idején erősen felülreprezentált volt az útlevelek nyert személyek közt és vidéken még jobban visszaesett a forgalom. Már csak azért is, mert Magyarország Szerbiával és 1916-tól Romániával is hadiállapotban állt, a többi határszakaszon pedig csak a Monarchia egyéb területeire lehetett belépni. Márpedig a nem kivándorlási célú határátlépések zömét a határszéli forgalom adta, amelyet a háború miatt betiltottak.

A két világháború között a kormány kezdetben azt remélte, hogy a háború miatt ideiglenesen bevezetett szigorításokat teljes egészében eltörölheti majd. Az új nemzetközi rendszerben azonban különösen az új "nemzeti" államok nemcsak az útlevél-, de a vízumkényyszerhez is ragaszkodtak. Ilyen körülmények közt csak korlátozott mértékű könnyítések kerülhettek szóba. Ilyen volt az útlevél meghosszabbíthatósága, a helyi útlevél-kiállító hatóságok jogainak helyreállítása, a kivándorlás újbóli engedélyezése¹⁹. Történtek nemzetközi erőfeszítések is az utazások megkönnyítése érdekében. Ezért tartották az 1920-as párizsi, az 1922-es grazi, és a több alkalommal is összehúzó genfi útlevél-konferenciákat. Ezeket egységesíteni akarták az útlevelek alakját, érvényességi idejét, a vízumdíjak nagyságát, javasolták a kiutazási vízum eltörlését stb.²⁰ A családi útlevelek továbbra is fennmaradtak, a házastársak és a 15 évnél fiatalabb gyerekek egy útlevéllel utazhattak.

Néhány különleges kedvezmény is létezett. A különböző közlekedési társaságok határon átgázoló közegeinek pl. nem volt szükségük útlevelekre. Megjelent az ún. kollektív útlevél, amellyel általában katolikus zarándokok csoportos utazását tették lehetővé több alkalommal is. A háború után rengeteg állampolgárság nélküli menekült élt Európában. A norvég sarkkutató, Nansen javaslatára ők nemzetközi személyazonossági és utazási igazolványt kaptak 1922-től (ez volt közismert nevén az ún. Nansen-útlevél²¹). Megemlítendő, hogy a szomszédos államokkal sikerült megegyezni a kisebb határszéli forgalom számára tett kedvezményekről, amely ezúttal az ország teljes határszakaszán életbe lépett. Ez a határtól 10-15 km-re eső területsávra terjedt ki és az ott élők többféle határszéli igazolványt igényelhetek. Legtöbb joggal a határszéli birtokok tulajdonosai rendelkeztek, ők pl. nem-

csak a kijelölt pontokon léphették át a határt. Voltak egy évre szóló és alkalmi útiokmányok, czekek elnevezései és rájuk vonatkozó szabályok országonként és időnként is eltérők voltak²².

A kivándorlást 1920-tól engedélyezték újra. A két háború között a kivándorlás szabályozása jóval több rendeletet hozott létre, mint az útlevelügy összes többi problémája. A kivándorlást ekkor már sokkal inkább a külföldi országok szabályai alakították. Az USA szigorú kvótákat vezetett be; az évente bebocsátott magyar bevándorlók számát néhány ezer, később néhány száz főre maximálva²³. Különösen 1929, a gazdasági világválság után minden állam egyre szigorúbb feltételekhez kötötte a bevándorlást. Fontos tudni, hogy akkoriban (és az első világháború előtt is) a ki-, illetve bevándorlásba belcértették a mai vendégmunka fogalmát is. Aki hosszabb időre indult munkavállalási céllal külföldre, az kivándorlóknak számított.

A határforgalom statisztikai adatait a világháború után is nagyon pontos szabályok szerint gyűjtötték²⁴. Sajnos ezeket az adatokat nem publikálták, elképzelhető, hogy fel sem dolgozták őket, sőt talán meg is semmisültek ezek a rendkívül értékes adatok. Egyedül a kivándorlásról és ismét csak a Budapesten kiadott útlevelek számáról vannak támpontok. A kivándorlás mértéke a fentieknek megfelelően jelentősen lecsökkent a század első másfél évtizedéhez képest. Legmagasabb 1929-30-ban volt a kivándorlás, csaknem elérve a 10 ezer főt; a 30-as évek elején azonban e szám már csak ezer körül ingadozott. Még a csúcsevők forgalma sem hasonlítható össze a százszegzes nagyságrendű korábbi kivándorlásával. Az európai irányú kivándorlás Magyarországról lényegében teljesen megszűnt, ez alól az 1929-1930-as két év a kivétel, amikor a gazdasági válság kezdetén hirtelen megugrott az Európa államai felé tartó kivándorlás. A számok jól mutatják, hogy még mindig az amerikai kontinens dominál a kivándorlásban. 1926 és 1940 közt minden évben 70%-ot meghaladó arányt képviselt Amerika. Az USA-ba bevándorlók számának alakulása jól követte a kvóta számait. A húszas években Kanada volt a legkedveltebb célpont, de hamarosan ott is korlátozásokat vezettek be. Élénknak mondható a Latin-Amerikába bevándorlás is, mely sokszor felülmúlta az USA-ba tartó forgalmat. A húszas években az illegális kivándorlás jóval nagyobb mértékű volt, mint az első világháború előtt, vagy akár mint a harmincas években. Az európai kikötőkben regisztrált magyar tengerentúli kivándorlók száma ekkor 2-4-szerese volt az összes legális kivándorlóknak, amelyben európai kivándorlók is voltak²⁵.

A Budapesten kiadott útlevelek száma 1900-1917 közt évente 5000 db körül alakult. Ez 1919-ben húszezerre, 1922-re százezerre nőtt. Ezt követően csökkent ugyan, de elsősorban az útlevel-meghosszabbítások engedélyezése miatt. Újabb csökkenést hozott az is, hogy 1924-től már 2-3 évre is kiállítottak útleveleket. A számok tehát jelzik az útlevelszabályok változását. A legtöbb útlevelet egyébként 1930-ban érvényesítették (57.400 új és 71.000 meghosszabbított okmány)²⁶. Budapest az ország lakosságának 12%-át képviselte, ezért adataiból bizonyos következtetéseket vonhatunk le az ország egészére nézve is.

Jegyzetek

RT = Magyarországi rendeletek tára. Budapest (korábban: Pest) Hivatalos kiadás. Kiadja a Magyar királyi Belügy-minisztérium (1875 után) 1867-1944.

BK = Belügyi Közlöny. Budapest. Kiadja a Magyar királyi Belügyminisztérium. 1896-1944

1. A törvényeket közli a Corpus Juris Hungarici. Magyar Törvénytár. 1903. évi törvénycikkek. Budapest, Franklin társulat. Szerk. dr. Márkus Dezső. Budapest, 1904. (1903.: IV. tc.: p. 45-69.; 1903.: V. tc.: p. 69-78.; 1903.: VI. tc.: p. 78-84.; 1903.: VIII. tc.: p. 89-94.) Mind a négy említett törvényt 1903. március 11-én szentesítették és március 14-én hirdették ki az Országos Törvénytár 1903. évi 2. számában.
2. A 3.456/1904. M.E. (RT. 1904., p. 604.) és a 71.500/1904 B.M. rend. (RT. 1904., p. 716-729.)
3. Az 1901. évi október hó 24-ére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának irományai. Hiteles kiadás. IV. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, 1903., p. 324.
4. 70.000/1904. B.M. kr. (RT. 1904., p. 665-702.)
5. 71.000/1904. B.M. kr. (RT. 1904., p. 703-714.) és 71.500/1904. B.M. kr. (RT. 1904., p. 716-729.)
6. Az útlevelkényszer eltörlése Szerbia felé: 5.380/1910. M.E. rend. (RT. 1910., p. 603.); újbóli bevezetése: 5.951/1912 M.E. rend. BK. 1912., p. 429.)
7. 1909.: II. tc. Magyar Törvénytár... i.m., 1909. évi törvénycikkek. Budapest, 1910., p. 4-29.
8. MOL K150, 3610. csomó. V. kútfő, 1928., 20. tétel, szám nélkül. Egy 96 oldalas tanulmány olvasható itt a magyar kivándorlási ügy történetéről (1879-1909)
9. 22.415/1898 B.M. kr. (BK. 1898., p. 156-161) és 117.121/1898. B.M. rend. (RT. 1899. I., p. 1-13)
10. A fenti adatok forrása: Statisztikai Havi Közlemények. VI.-XVIII. évf. (1902-1914). Szerkeszti és kiadja a Magyar királyi Központi Statisztikai Hivatal, Budapest. (havonta megjelenő szakfolyóirat)
11. Magyar Statisztikai Évkönyv. Új folyam IX.-XXIII. évf. (1901-1915). Szerkeszti és kiadja a Magyar királyi Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1902-1918
12. A KSH adatait ld. uo. A kikötők adatait közli: Mitchell, B. R.: International Historical Statistics. Europe 1750-1988. Stockton Press, New York, 1992. (Third edition) p. 130.

13. 5.735/1914. M.E. rend. 3. pontja. (RT. 1914. II., p. 1449.)
14. A kivándorlás tiltása a védköteles férfiakra vonatkozott, a tilalmat évente megismételték. 5.474/1914. M.E., 5.471/1914. M.E. (RT. 1914. II., p. 1416., ill. 1414.); 2.704/1915. M.E. (RT. 1915. II., p. 1118.); 2.223/1916. M.E. (RT. 1916. I., p. 949.); 3.492/1917. M.E. (RT. 1917. II., p. 1718.) és 6.001/1918. M.E. res. (RT. 1918., p. 861–862.) rend.-ek
15. Általános útlevél- és vízumkénszer: 285/1915. M.E. rend. (RT. 1915. I., p. 38–40.); fénykép előírása: 6.754/1915. B.M. kr. (RT. 1915. I., p. 154–157.)
16. 36.540/1919. B.M. kr. (RT. 1919., p. 361–364.)
17. A Tanácsköztársaság rendeletei: 3/1919. B.N. (BK. 1919., p. 793–794.); 6/1919. B.N. (uo., p. 996); 9/1919. B.N. (uo., p. 1048–1050.); 14/1919. B.N. (uo., p. 1169–1171.); 15/1919. B.N. (uo., p. 1172–1173.)
18. Budapest Székesfőváros Statisztikai Havifüzetek. XXV.-XXXVI. évf. (1907–1918)
19. Helyi hatóságok útlevél-kiállítási joga: 82.600/1920. B.M. kr. (RT. 1920., p. 768–777.); útlevelek meghosszabbíthatósága: 198.171/1922. B.M. kr. (RT. 1922., p. 256–262.); kivándorlás engedélyezése: 76.237/1920. B.M. kr. (RT. 1920., p. 739–740.)
20. A különböző útlevélkonferenciák iratait ld. MOL K72, 143.-144. csomó. Genfi nemzetközi útlevélkonferenciák iratai név alatt (itt található azonban a párizsi és a grazi konferencia iratanyaga is: Resolution Adopted by the Conference on Passports, Customs Formalities and Through Tickets in Paris on October 21st, 1920. League of Nations, Geneva, 1925. C.641.M.230. 1925. VIII. sz.; a grazi egyezményt ismerteti a 38.000/1923. KüM. rend.; mindkét irat a 144. csomóban található.
21. A Nansen útlevélről szóló iratokat ld. MOL K72, 143. cs.
22. A kollektív útlevelekre, a közlekedési vállalatok alkalmazottaira és a kisebb határszéli forgalom rendezésére vonatkozó rendeleteket a RT és a BK közli. Nagy számuk miatt itt nem tüntetem fel az egyes rendeleteket.
23. Az 1921-es és 1924-es amerikai bevándorlási törvényeket közli: Commager, Henry Steele (ed.): Documents of American History. Fifth edition. Appleton-Century-Crofts, New York, 1949. (First edition: 1934.), p. 316, ill. 374–376. Ezeket és a többi törvényt ismertették a 101.666/1921. B.M. (BK. 1921., p. 2244–2245.); 86.198/1922 B.M. (BK. 1922., p. 1213–1214); 46.131/1923 B.M. (BK. 1923., p. 438–441); 244.900/1925 B.M. (BK. 1925., p. 629–633); 280.508/1928 B.M. (BK. 1928., p. 678–681); 293.430/1930. B.M. (RT. 1930., p. 96–103.) kr.-ek
24. A legfontosabbak: 202.000/1925. B.M. rend. (RT. 1925., p. 261–266.); 183.338/1927. B.M. kr. (RT. 1927. III., p. 2353–2360.) és 216.793/1931. B.M. kr. (RT. 1931., p. 1737–1743.)
25. A két világháború közti korszak kivándorlási statisztikáját ld. Thirring G.: "Hungarian Migration of Modern Times", in: Willcox, Walter F. (ed.): International Migrations. National Bureau of Economic Research, New York, 1931., vol. II., p. 435.; Magyar Statisztikai Évkönyv. Új folyam XXXVI.-L. évf. (1928–1942). Szerkeszti és kiadja a Magyar királyi Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1929–1944.; Mitchell: i.m., p. 130.
26. A Budapesten kiállított útlevelek számát a Budapest Székesfőváros Statisztikai Havifüzetek. XXV.-LIX. évf. (1907–1941) közlik.