

# Külföldiek és hontalanok

**Szerző:** TÓTH Judit

**Affiliáció:** egyetemi docens, SZTE ÁJTK

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** Bodnár Eszter, Jakab András

**Lezárás dátuma:** 2018.07.01

**Idézési javaslat:** TÓTH Judit: „Külföldiek és hontalanok” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulfoldiek-es-hontalanok> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Mindenki, aki nem rendelkezik a területi állam állampolgárságával, külföldi. A külföldiek jelentős része egy másik ország állampolgárságával rendelkezik, és hosszabb-rövidebb ideig a területi államban tartózkodik, esetleg ott él, dolgozik, vállalkozást kezd vagy tanul, míg a kisebbik része olyan külföldi, aki egyetlen országnak sem (igazán) rendelkezik az állampolgárságával, azaz (jogilag vagy ténylegesen) hontalan. A külföldiek jogi helyzete mindig kedvezőtlenebb a helyi állampolgárokéhoz képest, bár a világ néhány térségében (például az Európai Unióban vagy a skandináv országokban) egyre több élethelyzetben azonos vagy nagyon hasonló a külföldiek bizonyos csoportjának (például az európai uniós polgároknak, a szomszéd országok állampolgárainak, a letelepedetteknek) a jogi helyzete a helyi állampolgárokéhoz. A XIX. századtól lehetünk tanúi annak, hogy a belépés, a tartózkodás, a munkavállalás, a tanulás terén markáns különbségek alakultak ki a külföldiek és a belföldiek között, követve az állampolgárság szabályozását és a nemzetállami közigazgatás migrációs kontrolljának (idegenrendészet, határőrizet, útlevélügy, be- és kivándorlás) fejlődését. Az emberi jogok univerzálissá válásával a XX. század közepétől kialakult a külföldiek sajátos csoportjai (a menekültek, a hontalanok) jogvédelmi rendszere, amely a területi állam nemzeti szabályozásától függetlenül, közös minimumszintet tartalmaz a védett csoporthoz tartozókra. A nemzetközi migráció tömegessé válásával a jogtudomány a külföldiek azonos élethelyzetű, sérülékeny csoportjaira összpontosít (például a migráns munkavállalókra, a kiutasított külföldiekre), és csak másodlagosan jelenik meg a külföldiekre általánosan érvényesítendő közös elvek, konvergáló szabályok elfogadtatása.

## Tartalomjegyzék

- 1. A külföldi fogalma**
- 2. A külföldiek jogállásának fejlődési útjai**
- 3. A hontalanság és a hontalanok**
- 4. A külföldiek jogállásának főbb elemei**
  - 4.1. Belépés
  - 4.2. Kiutasíthatóság
  - 4.3. Polgári és szociális jogaik

#### 4.4. Politikai jogok

### 5. Néhány sajátos jogállás elérése

- 5.1. Hontalanként elismerés
- 5.2. Kvázi állampolgári jogok megszerzése (denizen)
- 5.3. Egyéb jogállás

### 6. Idegenjog Magyarországon

## 7. JEGYZETEK

---

### 1. A külföldi fogalma

[1] A más országból, kontinensről érkező idegent minden kulturában a másság, a helyiektől való különbözőség érzékeltetése fogadja. Pedig a vándorlás a társadalom működésétől és változásától elválaszthatatlan, ciklikus jelenség. A kontinensek benépesülése a humán migrációval következett be, az emberi élőhelyek körének fokozatos kiterjedése pedig jelentős természeti, valamint társadalmi átalakulással járt, például birodalmak létrejöttével, urbanizációval, iparosodással és háborúkkal. A vándorlás maga is környezeti, gazdasági, kulturális változások közvetítője és eredménye, nem pusztán kiváltója lehet. A belföldi vagy a nemzetközi (országok, régiók, kontinensek közötti) vándorlás nemcsak a megtett távolságoktól függ, de attól is, hogy létrejöttek-e a nemzetközi határok, milyen a vándorok motivációja és a tartózkodás hossza, számos átfedő kategóriát létrehozva. A szakirodalom elválasztja egymástól a kényszerű (háborúk vagy elnyomó rezsimek miatti menekülés)<sup>[1]</sup> és az önkéntes vándorlást, noha az élőhely, lakóhely vagy munkahely megváltoztatása általában nem pusztán kíváncsiságon, hanem súlyos kényszereken (gazdasági válság, klímaváltozás miatt túlélés, az infrastruktúra vagy a biztonság hiánya miatti elvándorlás) alapul az érintettek túlnyomó többségénél,<sup>[2]</sup> így ez az elválasztás viszonylagos.<sup>[3]</sup> A modernizációval a vándorlás kevésbé egyirányú mozgást jelent (inkább cirkuláris, ingázó, szezonálisan vándorló), gyakori a kétlakóság (egyik országban él, a másikban dolgozik vagy tanul valaki), a kommunikáció és közlekedés fejlődésével akár többes kötődéssel,<sup>[4]</sup> egyidejűleg lehet jelen az otthoni, kibocsátó és az új, befogadó országban létrejött (transznacionális) közösségekben a vándor.

[2] Egy konkrét ->állam polgárához képest, az oda érkező, külföldinek kevesebb a joga, ám belépési, visszatérési, tartózkodási, gazdasági, szociális, kulturális és politikai jogai fokozatosan szélesednek az országban eltöltött idő hosszával vagy bizonyos külföldi kategóriába tartozással (például családtagként, bevándorolt, doktori képzésben részt vevő külföldi, menekültként elismert). Ezért sok külföldi célja, hogy állampolgárságot szerezzen, ezzel esetleg többes állampolgárrá válva (->állampolgárság). Ugyanakkor a külföldit is megilletik az emberi jogok, valamint ő is alapjogok alanya, ám éppen attól az állami hatóságnál kell ezek érvényesítését elérnie, amelyik migrációs kontroll gyakorol felette (->az emberi jogok univerzális védelme). A külföldit megilleti a saját állampolgársága szerinti ország konzuli védelme is, még diplomáciai kapcsolatok hiányában is igénybe veheti a más állam által nyújtotta konzuli segítséget.

[3] A külföldi jogi helyzetének sérülékenységét az adja, hogy nincs joga egyetlen idegen ország területére sem szabadon belépni és tartózkodni. A beutazás és a tartózkodás feltételekhez kötött, és azok vélt vagy valós hiányában az állam – szuverenitása alapján – megtagadhatja a belépést, a további/bármekkora idejű tartózkodást, letelepedést. Nagyrészt ehhez a mérlegeléshez tapad a családtagokkal együttélés, a munkavállalás, a tanulás, az egészségügyi ellátás, a vállalkozás, a tulajdonszerzés korlátozhatósága. Másként fogalmazva, a külföldieknek nincs alanyi joga a belépésre és tartózkodásra azokban az országokban, amelyeknek nem állampolgára, azaz nincs szabad költözködési jog mint emberi jog. Az állami szuverenitást ugyanakkor a belépés, a tartózkodás engedélyezésekor gyakorló hatóságot köti a menekültekre vonatkozó védelem és a *non-refoulement*

szabály alkalmazása. A külföldi ugyanakkor bármely ország területét elhagyhatja. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 13. cikk (2) bekezdése a kiutazás jogát mindenki számára biztosítja, ám az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) 12. cikk (3) bekezdése ehhez hozzáteszi, hogy ezt a jogot törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethetik alá az államok, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közérkölcnek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal. Ily módon a kiutazás joga is jogszerűen korlátozható (ez gyakran az útlevel kiadásának megtagadásában, büntetőeljárási korlátozásokban, adóügyi szabályokon alapuló intézkedésekben ölt testet).

**[4]** A nemzetközi vándorlás társadalmi jelenségből jogintézménnyé a nemzetállamok és az államhatárok kialakulásával vált. Ebbe az is beletartozik, ha az adott lakóhely, terület feletti állami ->**szuverenitás** megváltozik, így az ottélők bizonyos feltételek teljesítése hiányában az új főhatalom alatt külföldivé válhatnak (gondoljunk a Szovjetunió szétesésekor a Balti államokban élő, orosz ajkú lakosokra, akik származásuk, nyelvtudásuk hiányában nem szereztek meg az új állam állampolgárságát, és a szovjet állampolgárság megszűnésével hontalanná váltak).

**[5]** A külföldi fogalmának és jogi helyzetének regionális sajátosságaként az Európai Unióban létrejött a szabad mozgás (a másik tagállamba belépés, tartózkodás, munkavállalás) szabadságával rendelkezők és az azzal nem rendelkezők, a harmadik országbeliek, azaz a külföldiek (nem kedvezményezett EU-n kívüli országok lakosai) megkülönböztetése. A belső, határellenőrzés nélküli térségben pedig ->**a személyek szabad mozgása** teremt kivételt a migrációs kontroll alól. Bár az Alapjogi Karta (2000) az Európai Unió közös értékének minősíti az emberi jogok tiszteletét, amely a külföldieket és az uniós polgárokat egyaránt megilleti, mégsem azonos a jogállásuk. A megkülönböztetésük fontos korlátja, hogy a Karta nem ad felhatalmazást a jogvédelem szintjének csökkentésére (53. cikk). Ugyanis a Kartára hivatkozva tilos szűkíteni, hátrányba hozni a külföldieket olyan – különösen az Európai Emberi Jogok Egyezményében szereplő – emberi jogok, alapvető szabadságok terén, amikor az EU jogát, a nemzetközi jogot, a tagállami alkotmányokat vagy a nemzetközi egyezményeket alkalmazzák. Éppen ezért sokszínű a külföldiek (harmadik országbeli polgárok) utazásának, tartózkodásának a joga az Európai Unióban, figyelemmel gazdasági, családi, oktatási és tudományos kapcsolataikra.<sup>[5]</sup>

## 2. A külföldiek jogállásának fejlődési útjai

**[6]** A külföldiek jogállását hagyományosan a területi állam joga szabályozza azzal, hogy nem hagyhatja figyelmen kívül a nemzetközi jog, az emberi jogok szokásjogban gyökerező minimális garanciáit, különösen az egyenlő bánásmódot (->**az egyenlő bánásmód elve**). Ebből pedig az következik, hogy a ->**diszkrimináció** tilalma korlátozza az állami szabályozás mozgásterét, az emberi jogi megállapodások révén a – az állampolgársági kapcsolattól függetlenül – külföldiek közvetlenül a nemzetközi emberi jogvédő fórumokon érvényesíteni tudják jogaikat.<sup>[6]</sup> Az állam ugyanakkor az általános jogegyenlőség mellett a diszkrimináció tilalmi szabálya alól kivételt tehet a honos és a külföldi vagy az egyes külföldiek között különbséget téve a szabályozásban (például az Emberi Jogok Európai Egyezménye 16. cikke szerint a külföldiek politikai jogaiban). Az emberek helyváltoztatásának egyre több elemét szabályozták a nemzetállamok létrejöttével és megerősödésével. Mára – a mozgásszabadságon túlterjeszkedve – a humán migrációt kontrolláló állami rendszerre alakult, amelynek jogi normáit átfogóan migrációs jognak nevezzük. Az állami kontroll célja, hatékonysága – részben az állami szuverenitás és szerepvállalás fölfogásával együtt – változik.<sup>[7]</sup> Ennek köszönhetően a migrációs szabályozás differenciálódott, egyre újabb vándorló csoportokra és ellenőrzési részletekre terjed ki (például a külföldről érkező idénymunkásokra, a multinacionális cégek kulcsszemélyzetének céghálón belüli áthelyezésére, a repülőre felvihető folyadékok mennyiségére). Másfelől az emberi jogok és a fegyveres konfliktusok áldozatait, menekültjeit védő humanitárius jog univerzalitása és a globalizáció miatt is a migrációs jogszabályok konvergenciáját figyelhetjük meg az elmúlt évtizedekben. Ez a két ellentétes trend alakítja a helyi, az országos és a nemzetközi szervezeteket, a közigazgatási intézményeket és a migrációs politikát érvényesítő nemzetközi megállapodásokat. A konvergenciát

támogatja az a vélekedés, hogy az emberi jogok másodlagossá teszik az állampolgárságot, mert ha „hazám az egész világ”, úgy az univerzálissá váló jogok világban<sup>[8]</sup> a világpolgár számára a nemzeti jogok súlytalanná válnak. Mások a külföldi és a honos közti megkülönböztetést morálisan is elfogadhatatlannak tartják, ezért sürgetik a másságtól, az idegenségtől való félelem, a honos közösség identitását veszélyeztető külföldiség felszámolását. Elsősorban a mozgásszabadság, a szegénység elleni védelem és a választójog terén kellene a súlyos eltérést megszüntetni és az állampolgárság hiányát mint a jogokból és a lehetőségekből kizáró tényezőt felszámolni.<sup>[9]</sup>

**[7]** Az államok arra törekednek, hogy minél pontosabban szabályozzák, ki léphet ki és be a határaikon, az állam területén a belépők mit tehetnek, mindezt minél hatékonyabban érvényesítve. Ehhez számtalan eszközt dolgoztak ki a határon utazók felügyeletére a vízumtól, az útlevélen, a konzuli vizsgáldáson, a határátkelőkön, a rendészeti és katonai egységek ellenőrzésén keresztül a különböző megfigyelési módszerekig és a hamisított okmányok elleni fellépésig. Ez az állami migrációs kontroll azonban sohasem lehet teljes, bár a politikai kommunikáció azt sugallja, hogy csak a kívánatos külföldiek lépik át a határt, és a nemkívánatosakat gyorsan eltávolítják. A hatóságoknak ez a képessége mindenütt részleges, nincs abszolút kontroll: az emberi jogok, valamint a humanitárius szokásjogban és a nemzetközi egyezményekben szabott garanciákat a migrációs kontroll sem ronthatja le intézményesen. Hiszen az egyéni élethelyzetek figyelembevétele kötelező és mert a vándorlási körülmények folytonosan változnak. Emiatt a határövezetek és az államhatárok szerepe a történelemben változó: emberi közösségeket, etnikai, gazdasági kapcsolatokat szakítanak szét, elszigetelnek vagy a kapcsolatokat erősítve, összeköttetést jelentenek.<sup>[10]</sup> Az interdependencia és az emberi jogi univerzalizmus, valamint a kedvezőtlen nemzetközi folyamatoktól eltárazkódó állami szuverenitás és nemzeti jog lett mára a külföldiek jogi helyzetének legfőbb paradoxona.

**[8]** 2001. szeptember 11-e óta a biztonsági intézkedések, szabályok miatt egyre mélyül a szakadék a külföldiek és a helyi állampolgárok, honosok jogállása között, például a külföldiek őrizetbe vétele és kényszerrel eltávolítása több okból is jogszerű lett (USA: a Patriot Act szerinti megelőző intézkedésként alkalmazható őrizetbe vétel), eltérve a szükségesség és arányosság általános és egyéniesített tesztjétől. Ez csorbítja az alkotmányos garanciákat, így az egyenlő, megkülönböztetés nélküli bánásmódot és a bírósági eljárásban a tisztességes, méltányos eljáráshoz való jogot. A kettős mérce<sup>[11]</sup> az uniós polgárok és a külföldiek között is létrejött pusztán eltérő státuszuk és ezzel együtt feltételezett veszélyességük, vallásuk, etnikai hovatartozásuk alapján. Világszerte felértékelődtek ezért az emberi jogi biztosítékok és azok egyöntetű kikényszeríthetősége mindkiki számára. A külföldiek jogai miatt sem fogadható el az a hamis érvelés, miszerint a társadalom biztonsága érdekében feláldozható egyeseknek az emberi méltósághoz, a magánélethez, a menedékhez és a tisztességes eljáráshoz fűződő emberi joga.<sup>[12]</sup> A természetjog alapján a külföldiekkel való bánásmód az adott társadalom humanizmusának a mércéje.

**[9]** A külföldiek rendészete mint szakigazgatási ágazat, az 1900-as évektől jött létre Magyarországon.<sup>[13]</sup> Az elnevezés azóta is makacsul tartja magát: a stigmatizáló, távolságtartó idegenjog, idegenrendészet terjedt el, maradt fenn, míg a külföldiek jogállása, külföldiek rendészete kifejezés kivételként bukkan fel. Noha az államhatárokon átkelés szabad volt, felhatalmazást kapott a kormány e szabadság felfüggesztésére, például honvédelmi, járványügyi érdekből, a beutazást pedig hatósági igazolvány felmutatásához köthették, amit a határszéli belépő állomásokon kellett felmutatni. 1893-ban a belügyminiszter rendeletben írta elő, hogy a ki- és belépés csak úti igazolvány felmutatásával lehetséges, különben az illető kihágást követ el. Az igazolvány bevezetését indokolhatta a közkerülőcsők vagy a kivándorlók védelme (a belügyminiszter például 1896-ban, rendeletében a Brazíliába kivándorlókat akarta megóvni). 1903-tól a határrendőrség feladata lett a határon átlépők megfigyelése és a külföldiek bejelentésével, kitoloncolásával kapcsolatos gyakorlati feladatok végzése. Ekkortól beszélhetünk rendszeresített közokiratként útlevélről (1903. évi VI. t. c.), amely az illető személyazonosságát igazolta és egyben kifejezte, hogy utazását közigazgatási vagy a külföldi állam rendje érdekében nem korlátozták. Érvényessége egy-három évre szólt, míg a kivándorlóknak, akik tartós kereset céljából hagyták el az országot, kötelező volt kiváltani. Csak

háború vagy állambiztonsági okból és nemzetközi viszonyosság alapján a külföldiek belépéséhez rendelték el az útlevéllel való utazást. A gyakori utazóknak öt napig érvényes átkelésre jogosító jegyet, úti igazolványt bocsátottak ki. Közokirati jellegét erősítette, hogy kihágásnak minősült az úti okmányok hamisítása (1879. évi XL. t. c.). Az idegenrendészet részévé vált a beutazást követő tartózkodási/szálláshely bejelentési kötelezettség (1903. évi V. t. c.), amelyet a jegyző továbbított, és a rendőrség vezette erről a nyilvántartást, valamint ellenőrizte a különböző szállásokon. Ez nem akadályozta a külföldi tartózkodási szabadságát, azaz az ország területén bárhol tartózkodhatott, ha 24 órán belül a szállásadón keresztül bejelentkezett a községekben a jegyzőnél vagy városokban az állami rendőrségnél. Az 1920-as évek közepétől egyeseket már a határátlépéskor kötelezhetnek arra, hogy 24 órán belül személyesen jelentkezzenek a tartózkodási hely szerinti rendőrségen. Ha a külföldi körülményeiben változás állt be, kötelees volt haladéktalanul bejelenteni. Ha a külföldi két hónapnál tovább maradt, úgy kötelees volt a magyarországi lakhatási szándékát bejelenteni, igazolva személyazonosságát, erkölcsi előéletét, családjá és maga megélhetését, fertőző betegség hiányát. Így a lakhatásához, két év múlva pedig a letelepedéséhez engedélyt szerezhethet. A lakbizonylat előfeltétele volt, hogy ne legyen a külföldivel szemben kifogás (nem volt kiutasítva, a közterheket korábban megfizette, engedéllyel végez vállalkozást, nem vonja el a munkaalkalmat másoktól, gazdasági érdekeket nem veszélyeztet); ugyanakkor megbírságotk a bejelentés, kérelmezés nélküli tartózkodókat. A külföldiek eltávolításának büntetőjogi és igazgatási szankciójává vált a kiutasítás (például az uzsorások eltávolítása), a hazatoloncolás, valamint ezek végrehajtásáig a letartóztatás és a kényszerútlevéllel ellátás. A rendőrségi döntést akár kényszerrel is végrehajtották, és egyre bővült a kiutasítási indokok köre. 1925-től például már alapot adott erre,<sup>[14]</sup> ha a külföldi más országnak kémkedett, koldult, titkos kéjelgéssel, munkakerüléssel foglalkozott, erkölcstelen életmódot folytatott, nem volt állandó foglalkozása, vagy hamis iratokat, adatokat használt fel. A rendőrségi döntés ellen fellebbezésnek volt helye, a kiutasítás helyett pedig rendőri felügyeletet lehetett elrendelni, azaz a kijelölt községet/települést a rendőrség engedélye nélkül nem hagyhatta el, és – miközben dolgozott – havonta kellett jelentkeznie. A kifejezetten munkavégzés céljából utazó külföldi beutazási engedélyt kérhetett, amely – ha kiadott a belügyminiszter – egyben tartózkodási engedélyül szolgált. Ha lejárt az engedély vagy a másként beutazó itt akart dolgozni, úgy – szintén a belügyminisztertől – munkavállalási engedélyt kért. 1930 után a külföldi három hónapig tartózkodhatott előzetes engedély nélkül, ha a beutazást követő 15 napon belül ideiglenes tartózkodását bejelentette, személyazonosságát és a tartózkodás célját (például tanulóként beiratkozott, rokonlátogatás vagy munkakeresés) igazolta. Ha ezt tudomásul vették, ideiglenesen legfeljebb hat hónapig maradhatott, vagy lakhatási engedélyt kért, amelyet évente hosszabbítottak. Ha a bejelentést nem vették tudomásul, úgy általában 15 napon belül felszólították a távozásra, ellenkező esetben pedig kihágásért elzárhatták, kiutasíthatták, végső esetben kitoloncolták. A kiutasítási határozatot a külföldi munkáltatójának is megküldték. A rendészeti eltávolítás végrehajtásáig a külföldit őrizetbe vehették. Toloncállomások működtek a fővárosban, valamint 17 nagyvárosban. A kiutasított katonaszökevények, a politikai menekültek menedékjogot élveztek, hazájukba kitoloncolásukra akarataik ellenére nem kerülhetett sor (1930. évi XXVIII. t. c.). A büntettért kiszabott kiutasítást a Csemegi kódex is tartalmazta, így meghatározott ideig vagy végleg tilalmazták a visszatérést. A kiteszített számára a rendőrség szerzett úti okmányt.<sup>[15]</sup> A községi illetőséget a külföldi is kérelmezhetette az adott településre betelepülését követő négy év múlva (ha addig adót fizetett, nem volt ellene közrendi, erkölcsi kifogás), de legkésőbb öt éven belül megszerezte, ha már honosítása is megtörtént.

**[10]** A rendészeti igazgatás intézményesülésével létrehozták a külföldieket ellenőrző országos központi hatóságot (KEOKH, 1930. évi XXVIII. t. c.), elsősorban svájci mintára. Feladata volt a *határátlépéssel és az utazási okmányok láttamozásával kapcsolatos ügyek ellátása (nem a határállomáson belépés, a visszatérési tilalom alatt állók beutazásának engedélyezése, az útlevél-kötelezettség, az előzetes útlevél-láttamozás alóli felmentés); a külföldiek nyilvántartása, munkavállalási ügyeinek intézése, az időnkénti jelentkezésre kötelezettek ügyei és tartózkodási helyük kijelölése; a beköltözési engedély iránti kérelmek véleményezése; a kiutazási ügyekben határozathozatal, illetőleg a beadott fellebbezések*

*elbírálása; a kettőnél több külföldit foglalkoztató munkahelyek feletti főfelügyelet; az ideiglenes tartózkodások tudomásulvétele, az állandó lakhatás engedélyezése; valamint a visszahonosítási kérelmek véleményezése és a kényszereltávozások végrehajtásával kapcsolatban diplomáciai levelezések lebonyolítása.* A külföldiek rendészeti ügyeiben a rendőrség járt el, másodfokon (Budapesten első és végső fokon) a belügyminiszter határozott, aki ezt a jogkörét a KEOKH útján gyakorolta, amelynek vezetőjét és helyettesét a BM vagy a rendőrség állományából jelölte ki.<sup>[16]</sup> Nem volt előzmény nélküli ez a lépés, hiszen az 1900-as évektől a külföldiek rendészetével foglalkozó egység működött a rendőrségen, 1932-től beleolvadt a belügyminisztériumba, annak osztályaként.<sup>[17]</sup>

**[11]** Az idegenrendészet hazai fejlődésének sajátos része, hogy az 1920 után elcsatolt területről érkező (exmagyar) állampolgárok külföldivé váltak, és ha állandó ittlakási, azaz letelepedési szándékkal jöttek, beköltözési engedélyt kellett kérniük, azaz az idegenrendészeti eljárás alanyává váltak, amelyet sérelmeztek a határon túli magyarok. Ha pedig optált<sup>[18]</sup> vagy Magyarországra átköltözve visszahonosítást kért, úgy ennek alapján kaphatott lakhatási, munkavállalási engedélyt. Vagyis „a magyar állam az idegent és a volt állampolgárát megkülönbözteti egymástól, akkor ez a megkülönböztetés hátrányára szolgál [...] mert ez elé súlyosabb feltételeket szab, mint az idegen elé”, hiszen még beköltözési engedélyt is szereznie kellett.<sup>[19]</sup> Ezt az ellentmondást sem akkor, sem 1989 után nem oldotta fel a kormányzat, a nemzetegyesítési politikát együtt alkalmazta a külföldiek ellenőrzésével és a kedvezményes honosítással, megakadályozva az állami érdek szempontjából aggályos külföldiek (exmagyar állampolgárok és leszármazóik) bevándorlását.

**[12]** Az idegenjog az 1920-as évektől a migrációs kontrollnak a közigazgatáson kívüli egyéb szabályozási területén is létrejött, éles határvonalakat húzva a magyar állampolgár és a külföldiek között. Ugyanakkor a békeszerződés alapján a többi külföldihez képest a szövetséges és társult hatalmak állampolgárait alkalmazta a legnagyobb kedvezményt a szakma, a hivatás, a kereskedelem, az ipar gyakorlásánál. A külföldiekre kevesebb kötelezettség és egyben kevesebb jog vonatkozott, elsősorban a közjog terén.<sup>[20]</sup> A köztisztviselések viselése nem terhelte a külföldieket, ahogyan az állampolgári hűség sem, ám a jogállásuk azonos volt a közteljesítésben és a polgári szabadságok terén a honosokkal, így a kérelmezési és panaszjogban, a nemzetiségi szabadságban és nyelvhasználati jogban, a vallásszabadság terén (néhány kivétellel, így kizárták őket a nagyobb egyházi javak tulajdonjogából, rabbi, elismert felekezeti lelkész, elöljárója csak magyar állampolgár lehetett, ha itthon képezték ki és nem mohamedánokról volt szó, figyelemmel az 1916. évi XVII. törvényekre); a tanszabadság terén (kivéve a nyilvános tanintézet tanítóját, tanárát, mert az csak magyar állampolgár lehetett), az egyesülési és gyülekezési jogban (noha politikai és munkásegylet tagja, népgyűlésen vezető, szervező külföldi nem lehetett, politikai gyűlésen külföldi csak belügyminiszteri engedéllyel szólalhatott fel); a sajtószabadság terén (habár időszaki lap szerkesztője, kiadója külföldi nem lehetett); továbbá a tulajdonjog terén (kivéve a hitbizomány alapítását, nagyobb egyházi javak birtoklását). A politikai jogokból a külföldieket kirekesztették, mert „az ellenkező felfogás az állami politikai határoknak eltörlését jelentené”; a közhivatalokat is csak magyar állampolgár tölthette be (például ügyvéd, bíró, nyilvános intézményben tanár, nemzeti kereskedelmi hajón vezető hajós sem lehetett külföldi); a honosított pedig tíz évig nem lehetett választó és a törvényhozás tagja, koronaőr, főrendiházi tag, legfelsőbb parlamenti határozattal. Végül a külföldi személyes szabadság joga nagyban eltért, hiszen egy község területén az állandó letelepedéshez hatósági engedély kellett, és a meg nem felelő magatartás esetén a külföldit kiutasíthatták.

**[13]** A hazai példák hasonlóak a többi nemzetállam alkotmányos fejlődéséből fakadó megkülönböztető és egyenjogúsító trendjéhez,<sup>[21]</sup> miközben a nagylétszámú, kivándorlással és határváltozással létrejött magyar ajkú diaszpóra az anyaországgal való kapcsolata miatt mutat(ott) szabályozási sajátosságokat, részben a migrációs jogon belül létrehozva egy önálló réteget.<sup>[22]</sup>

### 3. A hontalanság és a hontalanok

**[14]** A külföldiek közt a hontalanok helyzete egyfajta átmenetiséget jelent, amely tartósan sem a

nemzetközi jogban, sem a nemzeti jog szerint nem kívánatos. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) szerint mindenkinek joga van valamely állampolgárságra (15.cikk), mégis manapság legalább tízmillióra teszik azoknak a számát, akiket egyetlen állam sem tart saját joga alapján állampolgárának. A pontos számukat senki sem tudja, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága becslései szerint,<sup>[23]</sup> a hontalanok legalább tíz százaléka gyermek, pedig a Gyermek jogairól szóló Egyezmény (1989)<sup>[24]</sup> kifejezetten állami kötelezettséggé teszi a gyermekek állampolgárságának a biztosítását (7.cikk). Atipikus helyzetük lényege, hogy nem élvezik az állampolgárságból fakadó védelmet, mert ténylegesen nem tudják érvényesíteni állampolgárságukból fakadó jogukat (*de facto* hontalanok), míg sokkal kevesebb azoknak a létszáma, akikről formalizált eljárásban ismerték el, hogy egyetlen államnak sem állampolgárai (*de jure* hontalanok). A kutatók a hontalanná válás elsődleges okaként az államok széthullását és az államutódlást, a nemzetközi entitás és a főhatalom változását tekintik, míg az egyéni döntéssel kialakuló állampolgárság elvesztését (emigráció/elmenekülés, az eredeti állampolgárságról lemondás, második állampolgárság önkéntes felvétele egy másik országban, amely a korábbi elvesztését eredményezi, visszavonás/megfosztás) és a leszármazással sem szerezhető állampolgárság miatti hontalanságot kisebb mértékűnek tekintik.<sup>[25]</sup> Az állam egyoldalú, önkényes döntését tilalmazó emberi jogi egyezmények, továbbá a *jus sanguinis* egyértelmű térnyerése csökkenti a hontalanság esélyét, miközben növeli a többes állampolgárság lehetőségét és elfogadottságát. A hangsúly ezért a hontalanság megelőzésére és a szabályozásban rejlő szándékolt vagy rejtett, hontalanságot előidéző jogalkotási okok feltárására irányul. Ma például huszonnégy államban a jog kizárja, hogy a gyermek anyai ágon szerezzen leszármazással állampolgárságot, így ha az apa ismeretlen, meghalt vagy távol van, a születendő gyermek hontalan lesz (*ius sanguinis a patre*), míg Myanmarban csak bizonyos nemzetiségűek jogosultak az állampolgárságra, ezért a muszlim rohingyák milliós tömegei hontalanok és 2017 augusztusa óta egyre nagyobb arányban menekülnek el a katonai erőszak elől Bangladesbe.<sup>[26]</sup> Másodlagosan pedig arra összpontosítanak, hogy miként lehet tartós megoldást keresni számukra: felszámolni a hontalanságot, lehetőleg új állampolgárságot és valódi állampolgári védelmet,<sup>[27]</sup> de legalább a többi külföldivel azonos jogi helyzetet garantálva számukra.

**[15]** Történetileg az állampolgársági jog kialakulásával a hontalanságban a fő veszélyt abban látták, hogy az illető nem tartozik valamely állam politikai szervezetéhez, avagy passzív magatartásával úgy veszíti el állampolgárságát, hogy újabbat nem szerez, ám kétes/vitás lesz ezzel a hovatartozása. Bár az első világháború utáni békeszerződések ezt nem kívánták, mégis sok esetben előidéztek. Így a belügyminiszter – a megfelelő jogalap hiányában – kénytelen volt ezeket az embereket hontalannak minősíteni. Noha a Népszövetségben a Nemzetközi Menekültügyi Hivatal vezetője, Fridtjof Nansen javaslatot tett a menekült és a hontalan személyek részére nemzetközileg elismerhető személyazonossági igazolvány kiadására (Nansen-útlevél), ez csak enyhítette helyzetüket (például munkavállalásukat, más országba letelepedésüket), de nem orvosolta minden bajukat. 1930-ban a hágai nemzetközi kodifikációs konferencián határozatot és két jegyzőkönyvet dolgoztak ki az állampolgársági szabályok ütközésének kezelésére.<sup>[28]</sup> Például a területi állam kérésére a hontalant – bizonyos kivételektől eltekintve – a legutóbbi állampolgársága szerinti államba kell befogadni, ha gyógykezelésre szorul, nyomorog, már letöltötte kisebb büntetését. A konferencia a *ius sanguinis a matre* bevezetését javasolta, ha az apa hontalan vagy ismeretlen helyen tartózkodik.

**[16]** A hontalanság megelőzését szolgáló ENSZ Egyezmény (1961)<sup>[29]</sup> másfél évtized után léphetett életbe 71 államban, jelezve, hogy korlátozott a nemzetközi elfogadottsága: a minimum szabályok értelmében területváltozás, államutódlás esetén a részes állam területén élőknek – az állandó lakóhely elvét követve – meg kell adni az állampolgárságot, de kétoldalú egyezményben rögzíthető az opció gyakorlásának, valamint az egyenlő bánásmód biztosításának a módja is. Ha jogvita lenne az előd- és az utódállam között az állampolgárság kérdésben, az a Nemzetközi Bíróság előtt dőljön el. A részes államok másik kötelezettsége, hogy belső jogukban az állampolgárság megszerzését – *ex lege* vagy hatósági döntés keretében – körültekintően szabályozzák: a leszármazás elve (*ius sanguinis*) alapján bármely szülőtől, bárhol való születéssel vagy a területen születéssel lehessen

állampolgárságot szerezni. Ha ez hatósági mérlegelésen alapszik, azt teljesíteni kell a minimális feltételek meglétében (például elegendő legyen néhány éves ottélés, az öt évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntetett cselekmény elkövetése ne legyen kizáró ok). Az állampolgárság elvesztésének jogcímei sem lehetnek korlátozástól mentesek: jogszerű a polgár nyilatkozatára épülő lemondás, a folyamatban lévő külföldi honosítás, elvesztés külföldön éléssel vagy ottani születéssel, avagy állami megfosztó aktsussal, amennyiben az nem diszkriminatív és nem önkényes. Az Európa Tanács Egyezménye (2006)<sup>[30]</sup> kifejezetten az államutódláskor kívánja elkerülni a (tömeges) hontalanságot, előírva, hogyan kell megelőzni a születéskori hontalanságot, rögzítve a kedvezményes állampolgárság szerzést az utódállamban. Útmutatást ad, hogy a jogutód és a jogelőd államnak mi az állampolgársági ügyben a felelőssége, melyek a bizonyítási szabályok (22. cikk). Az Európa Tanács állampolgársági kérdéseket átfogóan rendező Európai Egyezménye (1997)<sup>[31]</sup> egyik fejezetében, az államutódlás körében öt alapelv figyelembevételét határozta meg a hontalanság elkerüléséhez és a jogvédelemhez: az érintett személy és az állam közötti valódi és tényleges kapcsolat megléte, az érintett szokásos tartózkodási helye a jogutódlás időpontjában, az érintett személy akarata, területi származása, az állampolgárságot nem szerzettek területen maradásának joga, valamint a szociális és gazdasági jogok terén egyenjogúság biztosítása számukra.

**[17]** A hontalanok jogainak minimumát 90 részes államban az ENSZ Egyezmény (1954)<sup>[32]</sup> garantálja, ha az eljáró hatóság a külföldre nézve megállapítja a hontalanságot és az Egyezmény alkalmazhatóságát, mert a kérelmező egyetlen államban sem polgára, továbbá nem állnak fent vele szemben kizáró okok (nem élvezi az ENSZ szervek védelmét, kivéve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságét, nem élvez a tartózkodás helye szerinti államban kvázi állampolgári jogokat, továbbá nincs komoly ok feltételezni érdemtelenységét a béke elleni, háborús, emberiség elleni bűncselekmény, súlyos köztörvényes bűncselekmény elkövetése, illetve az ENSZ céljainak veszélyeztetése miatt). A nemzeti jogban és kétoldalú egyezményekben az Egyezményben szereplőknél is kedvezőbb jogi helyzet (például a hontalan munkaügyi tapasztalatainak beszámítása a szerződő államban) biztosítható, hiszen az Egyezményhez csatlakozással nem lehet a már meglévő, elért jogokat megkurtítani, továbbá tilos fenntartást fűzni magára a fogalomra a vallási jogok, az egyenlő bánásmód és a bírósághoz jutás terén. A hontalanok számos kérdésben a helyi állampolgárokkal egyenjogúak (például a bérezés, az adózás, a szociális alapellátás és a közoktatás terén), míg néhányban a lehető legkedvezőbb helyzetű külföldiekkel azonosak a jogaik (például a munkavállalás, az ösztöndíjak, a diplomák honosítása, a lakásbérleti jogok terén). A többi helyzetben a külföldiekkel azonosan kezelik őket, bár néhány dologban igazodtak sajátos helyzetükhöz (bizonyos idő után mentesülnek a viszonyosság szabályai alól, kedvezményezik a honosításukat, családi jogállásukat – bár a hontalanok személyes joga – elismerik, így például családi állapotukra, névviselésükre alkalmazandó a tartózkodás helye szerinti állam joga, külföldi utazásra és személyazonosításra is alkalmas okmányt kapnak). Fontos megszorítás, hogy csak a jogszerűen tartózkodó hontalanokat illeti meg a mozgásszabadság és a tartózkodás joga,<sup>[33]</sup> mivel a kiutasításkor nemzetbiztonsági vagy közrendi ok hiányában a törvényes eljárásban hivatkozhatnak a hatósági mérlegelésre, azzal, hogy eltávolításuk esetén is megfelelő időt kell kapjanak egy másik országba való bebocsátásukhoz. Különös ellentmondás, hogy a jogállást úgy tudják megszerezni, hogy jogszerű belépésüket és tartózkodásukat alig lehet teljesíteni és bizonyítani az Egyezményben részes állam hatóságainál. Ezért – hontalanként elismerésük hiányában – a nemzeti jog rendészeti szabályainak vetik őket alá.<sup>[34]</sup>

**[18]** A hontalanok védelmét 1950 óta az ENSZ Menekültügyi Főbiztos és Hivatala (Főbiztosság) látja el, fokozatosan kiterjesztve a hontalanok egyre szélesebb körére a védelmi és megelőzési feladatokat.<sup>[35]</sup> A Közgyűlés fontos döntéseit követve a Végrehajtó Bizottság számos iránymutatást fogadott el a hontalanok és a menekültek jogainak megóvására.<sup>[36]</sup> A Főbiztosságot 1974-ben határozatban kérte fel a hontalanság megelőzését és a hontalanság csökkentését szolgáló Egyezmény végrehajtására. A hontalanok és a menekültek helyzete<sup>[37]</sup> a tényleges állampolgári védelem hiánya miatt hasonló, a menedéket kérők közt sok a hontalan, és a státusból kizárást okozó érdemtelenység, célszerűtlenség



a két csoportnál szinte azonos. A Főbiztosság – a befogadó államokat segítve – technikai és tanácsadó szolgáltatásokat nyújt, köztisztviselőket képez, kampányokat szervez. E célok előmozdításában együttműködik az ENSZ család többi tagjával (például az emberi jogi főbiztossal, az UNICEF-fel, a Fejlesztési Alappal, a Világélelmezési Programmal, az egyes emberi jogi egyezmények szakértői bizottságaival) vagy éppen az Európa Tanáccsal, az Európai Unióval. A hontalanság ugyanis nemcsak önmagában álló emberi jogi gond, hanem más emberi jogi problémák következménye és egyben okozója, így a nemi és faji diszkrimináció, a gyermeki jogok vagy a kisebbségi jogok érvényesítése a hontalanok körében sokkal nehezebb. A hontalanság gyakran a szociális jogokhoz hozzáférést, a családi élet tiszteletét és az üldözéssel szembeni védelmet is korlátozza, nem pusztán a mozgás szabadságát.<sup>[38]</sup> A hontalanságra hivatkozás sem triviális, hiszen a definíció szerint olyan emberről beszélünk, akit saját joga, gyakorlata alapján egyetlen állam sem tekint az állampolgárának, ám ez kétségtelenül szokásjogi megközelítést jelent.<sup>[39]</sup> A hontalanság abban tér el a menekült státusztól, hogy sok hontalan soha nem hagyta el azt a helyet, ahol született és felnőtt, nem lépett át államhatárokat és nem is feltétlenül fél az üldözéstől. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) szólt elsőként univerzálisan a (valamilyen) állampolgársághoz való, mindenkit megillető jogról (15. cikk), míg korábban csak a Hágai Egyezmény (1930) igyekezett az állampolgársági jogok közti ütközéseket feloldani és ezzel a hontalanságot megelőzni. Azóta az ENSZ-ben minden jelentősebb emberi jogi dokumentum utal az állampolgársághoz való jogra, tilalmazva az állampolgárságtól való önkényes megfosztást és a változtatás megtagadását, tilalmazva a diszkriminációt, a gyermekek hontalanságát (->diszkrimináció). Ez a biztosíték megjelenik az Afrikai és az Arab Kartában, az Amerikai Emberi Jogi Egyezményben, az Iszlám gyermekekre vonatkozó Egyezményben és az ASEAN emberi jogi nyilatkozatban. Mindezek ellenére a világ hontalanjainak jelentős része gyermek, akiknek az oktatáshoz, az egészségbiztosításhoz, a lakhatáshoz való hozzáférése kétséges. A hontalanoknak nincs szavazati joga, így (politikai) képviselőjük hiányzik, pedig számos jogsérelem éri őket. A vallási vagy az őshonos kisebbségek tagjai, ha állampolgárságuktól megfosztva élnek, identitásukat is veszélyben érzik, nem pusztán a hitüket (például a kurdok vagy a rohingyák). E példák érzékeltetik, hogy az állampolgársághoz való jog egyfajta „küszöbjog”, hogy azon átlépve bekerülhessen valaki az emberi jogok, a demokrácia és a jólét világába. Aki a küszöbön kívül marad, mindegyikből kirekesztődik.<sup>[40]</sup> Ha ez még a kényszerű vándorlással is párosul, akkor a hontalanokra szegénység, alacsony iskolázottság, munkanélküliség, őrizet és kiutasítás várhat.

**[19]** Az állampolgárság megszerzésének, megtartásának, igazolhatóságának és megszűnésének számos olyan anyagi jogi vagy eljárási eleme lehet, amely hontalanságot eredményez. Például ha a vélelemmel szerzett állampolgárság megszűnik, mert a vélelmet megdöntik (okirat kerül elő az illető származásáról, szülője állampolgárságáról, személyazonosságáról), vagy a honosságot kérő hamis adatokat használt, azaz visszavonják az állampolgárságát, úgy a jogszabály szerint direkt, míg ha egy okmánycsere során a tévesen bejegyzett hatósági adatot törlik vagy a tévesen kiadott állampolgárságot igazoló iratot bevonják, akkor indirekt módon áll elő a hontalanság.<sup>[41]</sup> Az előbbi ritka, az utóbbiakra pedig csak a jogalkalmazási viták során derül fény, és gyakran nincs jogorvoslatra, az érintett jóhiszeműségének a bizonyítására mód. Ezt a jelenséget nevezzük kvázi állampolgárság-vesztésnek.<sup>[42]</sup> Az Európai Unióban a tagállami állampolgárság elvesztése egyben a mozgás, a munkavállalás, a tanulás és vállalkozás szabadságának, az uniós politikai közösséghez tartozásból fakadó politikai jogoknak a gyakorlását is megszünteti (az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, 20. cikk). Ez a kettős veszteség inti a tagállamokat arra, hogy olyan szabályozást és jogalkalmazást alakítsanak ki, amely lehetővé teszi a visszavonás miatti bírósági felülvizsgálatot, amelyben bizonyítható, hogy a visszavonást a közérdek védelme indokolta, és az megfelel az arányosság követelményének. Vagyis igazodik az elkövetett bűncselekmény súlyához, a visszavonással okozott egyéni és családtagoknak okozott hátrányokhoz, valamint rövid idő telt el az állampolgárság megszerzése és elvesztése között, és van-e esélye az érintettnek – a hontalanság elkerülésére – másik állampolgárságot szerezni.<sup>[43]</sup>

## 4. A külföldiek jogállásának főbb elemei

### 4.1. Belépés

[20] A külföldieknek a nem saját állampolgárságuk szerinti országba beutazása a migrációs kontrollnak van kitéve, amely a területi állam jogalkotóját és eljáró hatóságát széles mérlegelésre hatalmazza fel a beengedés vagy a külföldi visszautasítása (belépés megtagadása, visszatérésre kötelezés, visszafordítás) terén, mivel nincs alanyi joga a külföldinek a belépésre. A beutazásról döntés különösen akkor önkényes, ha feltételeit előre, kihirdetett jogszabályban (törvényben) nem rögzítették, és a közérdek (így a biztonság, a közegészség, a közérkölcök) vagy másnak az alapjogai, emberi jogai védelmében a szükségesség és arányosság mércéjét túllépik. A (potenciális) beutazók szűrése az 1920-as évek óta több lépésben történik: az útlevel előzetes láttamozása a külképviseleten (vízum), a határátkelőknél az utasok okmányainak, holmijának ellenőrzése, ennek alapján be/nem/léptetésük, visszafordításuk, a határhozvet (közös) ellenőrzése, a külföldi bejelentkezésre/ellenőrzésre kötelezése, a tartózkodás engedélyhez kötése, távozásra felszólítás, valamint a kiutasítás/kitoloncolás. A belépésre és/vagy a tartózkodásra vonatkozó feltételeknek eleget nem tevőt irreguláris (szabálytalan) vagy illegális (szabályszegő) külföldinek minősítik. A kettő közötti különbséget az Európa Tanács 2002 óta hangsúlyozza, noha nincs nemzetközileg egységesen elfogadott definíciója a fogalomnak, annál is kevésbé, mert sok a kettő közt a valódi és a látszólagos átfedés. (Például akit átcsempésznek a határon,<sup>[44]</sup> az tudatában van a szabályszegésnek, míg az, akit emberkereskedők kényszerrel vesznek rá arra, hogy szabályokat hágjon át, valójában bűnözők áldozata, azaz nincs részéről felróhatóság.)<sup>[45]</sup> A felróhatóság hiányában szankcionálás ismeretlen az emberi jogok és alapjogok terén, az objektív felelősséget a polgári jog alkalmazza, de mára több jogterület is átvette, mert az mentesíti a hatóságokat az adott ügy egyéni körülményeinek vizsgálata alól, azaz gyorsítja az eljárást. Az irreguláris külföldi kifejezés semleges, nincs megbélyegző hatása, és jelzi, hogy a hatóság nem végzett még vele kapcsolatosan egyéni vizsgálatot; az illegális külföldi olyan emberre utal, aki tudatosan és bizonyíthatóan járt el jogsértő módon. Például a nemzetközi védelmet keresők csak az érdemben lefolytatott, eredménytelen eljárást követően nevezhetők esetleg illegális külföldinek, bár esetükben is gyakran irreguláris külföldiekről van szó.

[21] Minderre tekintettel tilos bármely olyan külföldi belépésének a megtagadása, azaz a külföldi visszafordítása/eltávolítása (*non-refoulement*), akinek így az élete, az integritása, a méltósága vagy a szabadsága a célállamban veszélybe kerülne (például kínzás, embertelen bánásmód, üldöztetés vagy halálbüntetés áldozata lenne közvetlenül vagy a továbbküldés révén a tranzitálás államaiban).<sup>[46]</sup>

A visszaküldés tilalma túlnőtt a tételes jog birodalmán; egyetemes politikai normává lett; ha valamely közösség mégis vissza akar fordítani egy menekültöt (vagy menekülők ezreit) az üldöztetésbe, akkor ezt a lépést, mint kivételt a *non-refoulement* alól, indokolnia kell.<sup>[47]</sup>

[22] Ilyen indok lehet a súlyos köztörvényes bűncselekmény elkövetése vagy a nemzetbiztonságot jelentősen veszélyeztető külföldi. Ideiglenes megtűrése addig tart, míg a külföldi bebocsátást nem nyer egy másik államba, kivéve a súlyos nemzetbiztonsági ok miatti azonnali intézkedést. E sokféle körülményre figyelemmel kell lenni az idegenjogban a nem szabályszerű beutazás, belépés szankcionálásakor.<sup>[48]</sup> Másfelől érvényt kell szerezni a kényszerszármazottak (*forced migrants*), azaz kényszerítő okok miatt (fegyveres konfliktus, általánosan kiterjedt erőszak, az emberi jogok intézményesült megsértése, természeti vagy ember okozta katasztrófák következtében) lakóhelyüket, szokásos tartózkodási helyüket elhagyók (földönfutók) védelmének, ideiglenes befogadásának, akár belföldön, akár nemzetközi határokat átlépve mozognak<sup>[49]</sup> (*displaced*

persons).

## 4.2. Kiutasíthatóság

[23] Ahogyan a belépés, úgy a külföldiek tartózkodása is két kiegészítéssel a területi állam szabályain, az eljáró hatóság mérlegelésén és a visszafordításra vonatkozó emberi jogi tilalmon alapul: tilos a külföldiek kollektív kiutasítása,<sup>[50]</sup> továbbá a kiutasítás önkényes elrendelése és méltóságot sértő végrehajtása (->az emberi méltósághoz való jog). A tartózkodási határidőt – akár közigazgatási, akár büntetőjogi szankcióként – a távozásra felszólítás, a kiutasítás megrövidíti. A kiutasítás jogintézménye anyagi jogi, eljárási, szervezeti, jogforrási és jogalkalmazási szempontból sem homogén. Rendelteste szerint egy jogsértő/érdeksértő magatartást szankcionál azzal, hogy annak megvalósítóját távozásra készíti egy területről és nem engedi oda szabadon visszatérni, azaz a szabad mozgást, tartózkodást korlátozza (->mozgásszabadság). E szankció egyben megbélyegző is, amennyiben hatósági kísérettel, kényszerítő eszközökkel hajtják végre (kitoloncolás), mert a külföldi valamiért veszélyesnek minősül. Nem kell ahhoz bűncselekményt, súlyos jogsértést elkövetnie, hogy kiutasítsák. Kapcsolt hátrányként pedig megjelenik, hogy a sikeres jogkorlátozás érdekében őrizetbe veszik/tartják, azaz személyi szabadságát is jelentősen elvonják, sőt még olyan jogviszonyokból is kizárják, amelyeknek legfeljebb távoli kapcsolata van a közrenddel, inkább az érdemességét, megbízhatóságát minősítik ezzel. A nemzeti jogalkotó számos részletkérdésben szuverén módon jár el, az emberi jogi és uniós normák csak részlegesen jelentenek tartalmi, eljárási korlátokat a külföldiek védelmében.<sup>[51]</sup> A bírósági döntések e körben csak korlátozottan tükrözik az egyéni körülmények méretelezését a klauzulaszerű hatósági felhatalmazás alkalmazásakor.<sup>[52]</sup>

[24] Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága 2014-re készítette el a külföldiek kiutasítására vonatkozó, közös emberi jogi minimumokat összegző szabályozási tervezetét,<sup>[53]</sup> amelyet – túllépve az Európa Tanács iránymutatásain – kötelező szabálynak szán. Eszereint a kiutasításba nem tartozik bele a kiadatás, a nemzetközi bíróságnak vagy törvényszéknek átadás és a visszairányítás a határon (bár a visszautasítás/*refoulement* a kiutasítást is magában foglalja). A tervezet tilalmazza az állampolgárságtól megfosztást (megszüntetést), hogy aztán az illető már külföldiként kiutasítható legyen; az olyan kreatív eltávolítást, amely akár valamely lakossági csoport révén, esetleg annak provokációjával erőszakkal való távozást idéz elő, ha az állam az ilyen akciókat nem akadályozza meg, nem biztosítja a külföldieknek a törvényes kiutasítási eljárást; a külföldiek javainak konfiskálása érdekében való kiutasítást. Garanciaként rögzíti, hogy a kiutasítást megelőző szabadságkorlátozás (őrizet) csak a lehető legrövidebb ideig tarthat, hiszen nem büntetés vagy önkényes döntés, hanem a kiutasítás érvényesítésének kivételes eszköze; rendszeres időközönként bírói kontrollt kell biztosítani a meghosszabbításakor; azonnal megszüntetendő, amint a kiutasítás nem hajtható végre, kivéve, ha a külföldinek betudható érdemi indokok állnak fenn. A javaslat figyelembe vette az Európa Tanács iránymutatását a kényszerrel eltávolítás húsz legfontosabb elvéről:<sup>[54]</sup> az önkéntesség, a kiutasított visszafogadása, a kiutasítás érdekében csak akkor alkalmazható az őrizet, ha más megoldás eredménytelen (például óvadék, rendszeres rendőrségi jelentkezés), az őrizetbe vett azonnali, megfelelő tájékoztatása, jogi segítő biztosítása számára, azonnali szabadon bocsátás, ha a kiutasítást megfelelő körültekintés ellenére sem lehet végrehajtani. Az őrizet körülményei nem lehetnek embertelenek és méltóságsértőek, a gyerekeknek, a családoknak pedig külön elhelyezést kell biztosítani. Mindez összekapcsolható az illegális migráció, emberkereskedelem elleni világméretű harccal, amely – éppen a külföldi nemkívánatossá nyilvánításával – szűkíti az egyéniesített rendészeti, bírósági döntéshozatalban érvényesíthető emberi jogi biztosítékokat és a tisztességes eljáráshoz való jogot, amely sajátos vád vele szemben és eredménye a kötelező távozás, a tilalmazott visszatérés az ország területére.

## 4.3. Polgári és szociális jogaik

**[25]** A külföldiek beutazására, tartózkodására és tevékenységére irányuló migrációs kontroll a gazdasági, szociális jogok terén a leginkább szelektív és haszonelvű. A külföldit fogadó állam a különböző szakpolitikáival összhangban, utilitarista módon határozza meg azokat a feltételeket, amelyeket a külföldinek az engedélyezési eljárásban teljesítenie kell. Minél fejlettebb gazdasággal és közigazgatással rendelkezik egy állam, annál hatékonyabban szelektál, annál nagyobb hasznot realizál azokból az emberekből, akiknek felneveléséhez, képzéséhez nem kellett hozzájárulnia. Ilyen szelekciós szempont az életkor/termékenység/egészség, a képzettség/szakma, az országhoz fűződő kapcsolat (rokonság, korábbi iskolai évek, nyelvtudás), a lehetséges gazdasági szerep (vállalkozás, hiányszakma, magas/specialis képzettség, sport, művészeti tevékenység, tanulás) és anyagi szint (befektetés, vagyon, járadék megléte). A védelemre szorulókat nem számítva, a családdegysítés és a foglalkoztatási mobilitás a két húzóerő a nemzetközi migrációban, amelyet igyekeznek a migrációs kontroll révén, a veszélyességi (közrendi) és hasznossági alapon megszüntetni.<sup>[55]</sup> Ezért számos ország bevezette a szponzorálást (családdegysítő vagy garanciát vállaló egyén, szervezet), a pontrendszert (a szelekciós feltételek teljesítési szintjét jelzi), a kvótarendszert (munkavállalók, családtagok éves befogadási plafonja), valamint az ezeket kombináló programokat (például vállalkozók, önfoglalkoztatók, egészségügyi dolgozók, informatikusok, tanulni vágyók, kutatók vonzásához). Ezek különböző kedvezményeket is kínálnak (például vízumlottót, letelepedést a nagyobb összeget befektetőknél, ingatlanvásárlóknál). Ily módon a külföldiek gazdasági, szociális, a kapcsolódó polgári és kulturális jogi szempontból heterogének, csak annyiban hasonlóak, hogy e jogok korlátozottak. A korlátozások leginkább a tulajdonjogban (például mezőgazdasági területek, lakó-és ipari ingatlanok szerzése), a foglalkoztatásban, a szervezkedési és a szerződéses szabadság terén, az oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz való jogban öltönek testet.<sup>[56]</sup> A jogkorlátozás (nem szükségképpen egyértelműen igazolható) célja, hogy a külföldiek ne jelentsenek szociális terhet, ne okozzanak munkaerő- és egyéb piaci zavart, ne sértsék az állami monopoljogokat (a közszolgáltatásban vagy éppen a koncessziókban megjelenéssel) és az egyéb közérdeket (például környezetszennyezés, lakóhelyi szegregáció, prostitúció révén).

**[26]** A migráció irányát és nagyságát a munkaerőpiac erősen meghatározza, így az illegális foglalkoztatás és az illegális migráció elleni harc gyakran összekapcsolódik. Ezért a gazdaságpolitikai és a rendészeti együttműködés, a migrációs jog és a munkajog erősítheti az informális (fekete) gazdaságot, ha nem nyújt védelmet a megkülönböztetés ellen a munkakörülmények, a bérezés, a szervezkedési jog, a korábbi munkatapasztalat beszámítása terén.<sup>[57]</sup> Az ENSZ Egyezménye, amely valamennyi migráns munkavállalónak és családtagjainak a jogvédelmét szolgálja (1990), csak 23 évvel később léphetett életbe, főként a migránsokat kibocsátó országok ratifikációjának köszönhetően. Így csak 51 állam vállalja fel a külföldi munkások védelmét, amely kiterjed a jogszerűen foglalkoztatott vándorokra (ideértve a határmenti ingázókat, az ideénymunkásokat, a projektdolgozókat, a részmunkaidősöket) és – a családtagjaikkal együtt – az önfoglalkoztatókra (kisvállalkozókra). E körben például tilalmazza, hogy valakit csak azért fosszanak meg a tartózkodási vagy a munkavállalási engedélyétől, mert valamely, az engedélyben nem szereplő feltételt, munkaszerződési kötelezettségét nem teljesített; a kiutasítás nem akadályozhatja meg valamely megszerzett jogának, különösen az elvégzett munkaáért járó bérhez való joga gyakorlását; el kell ismerni a migráns munkavállaló és a hozzátartozó családi jogállását. A külföldieket sem lehet megkülönböztetni a munkavállalási korban, a bérezésben, a munka- és pihenőidőt illetően, a biztonságos munkafeltételekben, az orvosi ellátáshoz és a közoktatáshoz való jogukban, függetlenül attól, hogy a tartózkodásukat, foglalkoztatásukat valamilyen okból szabálytalannak (irregulárisnak) minősítették (25–30. cikk). Ennél több jogot kell biztosítani a szabályos, dokumentált dolgozóknak, valamint a speciális csoportba tartozóknak (IV–V. fejezet). Az államok azt is vállalták, hogy az Egyezményben szereplő jogokat méltányosan, egyenlően és emberségesen alkalmazzák a vándorló munkások és családtagjaik érdekében. Az Európai Szociális Karta<sup>[58]</sup> (1961 és reformált változata 1996) választható szabályként biztosít jogokat a migráns munkavállalóknak és családtagjaiknak, ideértve a munkavégzés céljából való kiutazást és a másik államban ennek egyszerűsített engedélyezési rendjét, a jogszerűen foglalkoztatottak egyenjogú bérezését, kollektív

alkuhoz való jogát, az utazás során családtagjaiknak is a higiénikus körülményeket (18–19. cikk). A migráns munkavállalók jogállását rendező Európai Egyezmény (1977) csupán öt államban segíti elő a tisztességes toborzást, az orvosi és munkaalkalmassági vizsgálatot, a hazautalást, a társadalombiztosítást, a szociális és egészségügyi ellátást, a munkaszerződés tartamát, a munkaviszony megszüntetését és az ismételt foglalkoztatást.

#### 4.4. Politikai jogok

[27] A külföldieket nem értik bele a tradicionálisan szűken értelmezett politikai közösségbe, így általában nem adnak jogot a közéleti részvételre, a választásokon való jelölésre és a szavazásra, míg a civil szerveződés, a gyülekezés, az egyesülési jog terén csak a régóta ottélő, az adott országban született, nevelkedett külföldieknek nyújtanak erre jogosultságot. Másként fogalmazva, az állampolgári privilégiumok körébe tartozik a választójog, a választott közjogi tisztségek betöltése és a közhatalom gyakorlására vonatkozó (bíró, ügyész, polgármester, képviselő, pártvezér) pályára lépés. Hátterében az állampolgári lojalitás áll, amely feltételezi az állam és az egyén szoros kapcsolatát. Ezt a hagyományos értelmezést fokozatoan, számos vitával övezve háttérbe szorítja az etnikai alapú állampolgárság, a diaszpórában élők politikai aktivizálása, a nemzetközi migráció növekedésével a többes állampolgárság elterjedése, legutóbb pedig a migránsok beilleszkedésének az elősegítése.<sup>[59]</sup> Ennek ellenére megmaradt a törésvonal a honos és a külföldi között, éppen a politikai és a mozgási (belépési, tartózkodási) jogok terén.<sup>[60]</sup>

[28] Noha az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950) egyfelől kimondja a diszkrimináció tilalmát (14. cikk), ellentmondva az egyenlő bánásmódnak lehetőséget ad a részes államoknak, hogy megkülönböztessék a külföldieket a saját állampolgáraiktól, azaz megszorításokat alkalmazzanak a szólás, a gyülekezés, az egyesülési szabadság terén (16.cikk). Sokan kritizálták ezt, 1977-ben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is javasolta ennek törlését. Megoldás lehetne erre az Egyezmény 12. Jegyzőkönyve, amely minden közhatalmi működésben és egyezményes jog alkalmazásakor tilalmazza a diszkriminációt, de éppen az állami szuverenitást féltve, talán a számonkérhetőségtől tartva az Európa Tanács kisebbik részében (húsz államában) lépett életbe.<sup>[61]</sup> Mára az európai országok többségében van a külföldieknek – a tartózkodás hossza, valamely jogállás elérése, kérelem, regisztráció, vagy reciprocitás alapján – valamilyen helyi választáson választójoga. Ezt előlegezi meg az Európa Tanács Egyezménye a külföldiek helyi közéleti részvételéről (1992), amelyet igen kevés állam ratifikált. A legálisan tartózkodó migránsok beilleszkedését a települési közösségbe elősegíti, ha a külföldieknek túl az egyéb politikai kommunikációs jogokon, szakszervezeti reprezentáción – van olyan fórumuk, választott képviselőjük, aki a helyi döntéshozatalban részt vehet, párbeszédet folytathat. Ez az intézmény különösen akkor fontos, ha pótolnia kell a külföldiek választójogát, mert azt az adott állam nem adja meg. Ugyanakkor felhívja arra a részes államokat, hogy ötéves tartózkodás után ezt a jogot biztosítsák a külföldi lakosoknak.

### 5. Néhány sajátos jogállás elérése

#### 5.1. Hontalanként elismerés

[29] Az országok egy viszonylag kis része szabályozza a hontalanként elismerési eljárást, hiszen a hontalanok jogállásáról szóló Egyezmény (1954) csak az anyagi jogi szabályokat tartalmazza kötelező minimumként és mert a hontalanság gyakran az összetett migrációs ügyek egyik eleme. Máskor pedig éppen azért érzékeny ügy a hontalanság, mert a belső jog idézi elő. A legnehezebb annak megállapítása, hogy az elismerést kérő mely ország joga és jogalkalmazása szerint és mennyiben nem tekinthető állampolgárának. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága útmutatása<sup>[62]</sup> szerint nyilván csak azokat az országokat kell megvizsgálni, amelyekhez valamilyen kapcsolata volt a kérelmezőnek (születés helye, származás, szokásos tartózkodási hely, házasság, örökbefogadás).

Erre a szűkebb körre összpontosítva kell értékelni, hogy a tételes jogszabály (*ex lege*), az esetjog és a szokásjog, valamint a kompetens állam/hatóság tényleges gyakorlata (amely sokszor lerontja vagy kitágítja a formális szabályokat) együttesen valószínűsíti-e az állampolgárság hiányát/megszűnését. A hontalansághoz tehát az állampolgárság hiányát vagy meglétét kell vizsgálni.

**[30]** Ehhez számos bizonyítékot begyűjtve kell jogértelmezést végezni, bevonva a releváns ország hatóságát, a konzuli szerveket és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának képviselőjét, hogy az igazgatási segítség (Egyezmény 25. cikke) az eljárásban is működjön. Ha a releváns ország hatóságai nem együttműködőek (például mert minimális az érintett kötődése ahhoz az országhoz, nincs megfelelő nyilvántartás), úgy csak az Egyezmény szabályai szerint lehet dönteni az állampolgárság hiányáról. A következő lépés a hontalanként elismerést kizáró okok vizsgálata. Az eljáráshoz hozzáférést nem korlátozhatják határidővel vagy azért, mert a kérelmező nem tartózkodik jogszerűen az ország területén. Az eljárásban – alkalmazva a szokásos közigazgatási bizonyítási eszközöket – szerepe van a szavahihetőség értékelésének. A kérelmező őrizetbe vétele csak kivételes lehet, ha az nem önkényes és a szabadságkorlátozás jogalapja fennáll (például a személyazonosság megállapításáig). A hontalanoknál mód van a csoportos elbírálásra *prima facie*, bár a jogállást kizáró körülményeket bizonyítani kell. Hasonlóan körültekintően kellene eljárni a hontalan elismerés visszavonásakor, ha az már szükségtelen. Ám Spanyolországban a megadott hontalan jogállás automatikusan megszűnik, ha: a hontalan személy spanyol állampolgárságot szerzett, egy másik állam állampolgárának vagy az állandó lakóhelyévé vált másik tagállam állampolgárának tekintik, ha ott az állampolgárságával egyenértékű jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik, avagy egy másik állam dokumentálta, hogy hontalanként állandó tartózkodást biztosít a területén.<sup>[63]</sup> A szabályozással szembeni követelmény, hogy a hontalansági jogállás biztonságos legyen. Ezért az Európai Unió tagállamaiban az eltérő elismerési és megszüntetési ügyekben a harmonizáció hasznos lenne.

## 5.2. Kvázi állampolgári jogok megszerzése (denizen)

**[31]** Az adott országban tartózkodó és az állampolgár közötti kategória a letelepedett, huzamosan ottéló külföldi, akit „féljogúnak” (*denizen*) neveznek, amerikai és brit mintára (a *common law* eljárása alapján a brit allattvalói jogok egy részének elérését lehetővé tette a külföldi lakosoknak). Ez példa a jogállások differenciálódására és közeledésére. Alapja, hogy a külföldi a célországban hosszabb időt töltve családi, vagyoni, gazdasági és kulturális gyökereket ereszt, egyre jobban beilleszkedhet. Az amerikai „zöld kártya” vagy a letelepedési engedély birtokosa (*long-term migrant*) nehezebben utasítható ki, jogokat szerez a munkavállalás, a rövid távú utazás, a szociális ellátás, az oktatás, a lakásbérlés, a tulajdonszerzés terén. Ez egyfajta stabil köztes állapot, és aki kellő jogi biztosítékot kap, nem is lényeges számára az állampolgárság megszerzése.<sup>[64]</sup> Csak akkor, ha ennek hiánya gátolja a teljes beilleszkedését. E jogállás neve, okmányai és konkrét feltételei, valamint a vele járó jogok eltérőek. Ugyanakkor abban közösek, hogy e jogállás megszerzését törvényben határozzák meg, a hatósági eljárásban bizonyítani kell a tartózkodás jogszerűségét, időtartamát (három-öt év), azt, hogy megélhetését és lakhatását maga és a családja számára jogszerű forrásokból biztosítja (a kérelmező vagy egy szponzor) és nem veszélyes a közrendre.

**[32]** A befogadási és integrációs politikától, továbbá a bevándorlók létszámától (hullámától) nagyban függ, hogy az állampolgársággal nem rendelkező letelepedett külföldiek milyen feltételekkel, milyen szociális és politikai jogokat kapnak (e téren más volt a német, az amerikai vagy éppen a brit megoldás).<sup>[65]</sup> Magyarországon a honosítás előszobájaként, 1993-tól elsősorban a magyar diaszpórához tartozók letelepedési, bevándorlási engedély birtokában kaptak szabad munkavállalási, vállalkozási, ingatlanszerzési jogot, helyi választójogot. Az etnikai alapú vagy kolonizációs múltra épülő migrációs politika elmosza a különbséget a (formális) állampolgár és a külföldi közt a napi ügyekben (kvázi állampolgár).

### 5.3. Egyéb jogállás

[33] A külföldiekkel kapcsolatos bánásmód egyik súlyos kérdése, hogyan mehet át a külföldi az egyik jogállásból a másikba, hiszen körülményei, szándékai változnak, azaz nem statikusak. Bár a belépéstől a távozásig vagy az állampolgárság megszerzéséig van valamilyen jogállása, amely a tartózkodás hosszától, céljáról és/vagy jogszerűségétől (szabályszerűségétől) függően különböző lehet, szüksége lehet a jogállása változtatására, ám az átmenetre várva (például itt tanulóból *sur place* menekültként elismerést kérelmező lesz), gyakran sajátos jogok és kötelezettségek alanyává válik. Gyakran az átmenetben kockáztatja, hogy eltávolítják, meglévő engedélyét visszavonják, jogállását kedvezőtlenebbre változtatják, és éppen ezzel összefüggésben válik irreguláris külföldivé. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a jogállástól független *soft law* normák és nemzetközi fórumok, bíróságok gyakorlata megerősítse a tárgyalt univerzális emberi jogi követelmények alkalmazását. Ez némileg ellensúlyozhatja a területi állam belső, differenciáló és diszkrecionalitáson alapuló működését.<sup>[66]</sup> Nem kötelező, de mégis iránymutató az ENSZ Nyilatkozata a külföldiek emberi jogairól (1985),<sup>[67]</sup> amely tíz pontban összefoglalja egy másik ország területén tartózkodó külföldiek legfontosabb emberi jogait. A megfogalmazás univerzális, csak néhány jognál jelzik, hogy az a jogszerűen tartózkodókat illeti meg (8. cikk), azaz minden egyéb helyzetű, jogállású külföldire alkalmazni kell az emberi jogokat. A szubszidiaritás jellemzi az Európa Tanács határozatát is, amely az irreguláris (szabálytalan) vándorokról szól (2006).<sup>[68]</sup> Kiemelhető a minimálisan nyújtandó jogok közül, hogy az irreguláris külföldit is csak hatékony jogorvoslati jogot érvényesítő, tisztességes eljárással lehet eltávolítani (halasztó hatály, tolmáccsal, jogi segítővel, pártatlan hatóság előtt); a tulajdonjogot tisztelve, a megtakarítási átutalást banki úton biztosítani kell; a tanköteles korú gyermekek tanuláshoz való joga. A határozat arra inti az államokat, hogy ne kriminalizálják azokat a civileket, akik humanitárius segítséget nyújtanak az irreguláris vándoroknak, továbbá gondoskodjanak arról, hogy jogvédő szervekhez fordulhassanak a külföldiek például az ombudsmanhoz, akivel az Európa Tanács emberi jogi biztosa is együttműködik. Éppen a területi államtól függés miatt lehet szerepe a *soft law* elvárásainak. Az ENSZ 1999-ben állította fel a vándorok emberi jogainak érvényesítését nyomon követő speciális jelentéstevő posztját, mandátumát több ízben meghosszabbították és bővítették,<sup>[69]</sup> mert sok a jogsértés e téren. Helyszíni vizsgálatainak, monitorozásának adatait évente jelenti a Közgyűlésnek, az Emberi Jogi Tanácsnak, különösen figyelve a nőkre, gyermekekre, a nem dokumentált és a szabálytalanak tekintett külföldiekre. Javaslatának célja a migránsokkal szembeni súlyos jogsértések megelőzése, a kötelezettségek teljesítését segítő intézkedések bevezetése és együttműködés az Emberi Jogi Biztossal.

[34] A külföldiek emberi jogainak általános sérülékenységét fokozza, ha az emberi jogi egyezmények fogalmi körén kívüli, újabb csoportot alkotó vándorok jogait, helyzetét kell meghatározni. A kormányközi szakértői testület (IPCC), amely a klímaváltozási globális kérdéseket tárgyalja, évek óta kongatja a vészharangot, hogy a klímaváltozás néhány évtizeden belül minden hetedik ember kényszerű elköltöztetésére, más lakó-és munkahelyre vándorlására lesz szükség a túlélés érdekében, akár hirtelen, akár fokozatosan válik mai élőhelye, környezete végleg vagy időlegesen emberi tartózkodásra alkalmatlanná. A klíma- vagy környezeti kényszervándorok – akár országon belül, akár államhatárokat átlépve – csak a területi állam belső jogában és az általános emberi jogi katalógusban szereplő jogokra hivatkozhatnak, speciális rendelkezések, fogalmak hiányában. Bár a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) a definícióba az önkéntességet is beleérti,<sup>[70]</sup> nem pusztán a kényszerű vándorlást, tény, hogy a természeti és a társadalmi lét elviselhetőségére nincs egységes – és az önkéntességet a kényszertől elválasztó – mérce, mert sok a szubjektív elem. A tömegjelenségre az önkéntes vándorlási döntés kevéssé ad magyarázatot. Abban azonban nincs vita, hogy a probléma nagysága miatt sürgető lenne speciális, nemzetközi jogi szabály kidolgozása. A Párizsi Klímaegyezmény (2015) csak a preambulumban – a vándorok és a befogadó társadalom jogainak részletezése nélkül – említi a vándorokat, holott a tömeges migráció feltehetőleg a rendelkezésre álló helyi erőforrások, javak állami (újra)elosztásával, különböző emberi jogok

korlátozásával fog járni. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának 2011. decemberi miniszteri találkozásán sem volt egyetértés a határokon átívelő, globális iránymutatások kidolgozásáról, beleértve az éghajlatváltozás hatásait is. Végül öt állam nyújtott hivatalos támogatást az ötlethez: Costa Rica, Németország, Mexikó, Norvégia és Svájc, miszerint koherens nemzetközi megközelítésre van szükség ahhoz, hogy a katasztrófák miatt földönfutóvá válók védelmét biztosítani lehessen. A Nansen-elvekre hivatkozva, ígéretet tettek, hogy „együttműködnek az érdekelt államokkal és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, azzal a céllal, hogy jobban megértsék az ilyen határokon átnyúló vándorlást, konszenzussal kidolgozzanak védelmi minimumokat”. 2012 októberében Norvégia és Svájc így létrehozott egy új kormányközi eljárást - a Nansen Kezdeményezést a katasztrófák, így a klímaváltozás miatt is földönfutóvá vált nemzetközi migránsokról (klímavándorok). Az EU és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által támogatott konzultációk eredményeként 2015 októberében a Nansen Kezdeményezés bemutatta az első átfogó tervezetet.<sup>[71]</sup> Ez a nem kötelező erejű, 109 állam által jóváhagyott dokumentum megszüntetné a joghézagot: konkrét állami, regionális és helyi intézkedéseket javasol a lakóhelyéről elvándorolt, a katasztrófák, éghajlatváltozás miatt földönfutóvá vált emberek befogadására és áttelepítésére. Nincs szó tehát új egyezményről, hanem csak az eredményes gyakorlatok globálisan, minden egyes ország nemzeti jogában való közös bevezetéséről. Az ENSZ Menekültügyi Főbizottsága pedig 2013 októberétől koordinál egy technikai és informális tanácsadó csoportot az éghajlatváltozásról és az emberi mobilitásról. Az ENSZ főtitkárának a 2016. évi humanitárius csúcstalálkozóra vonatkozó jelentésében felszólította az államokat, hogy 2025-ig fogadják el a megfelelő nemzetközi keretet, a nemzeti jogszabályokat és a regionális együttműködési rendet annak biztosítására, hogy a katasztrófa sújtotta övezetekből érkező földönfutókat, klímavándorokat a menekült státusz megadása nélkül befogadják és védelmezzék.<sup>[72]</sup>

## 6. Idegenjog Magyarországon

[35] A hazánkban alkalmazandó jogforrások sajátos metszete az idegenjog, azaz a magyar állampolgársággal nem rendelkezőkre vonatkozó hazai jogszabályok, a nemzetközi szerződésekben szereplő jogok (két- és többoldalú egyezményekben szereplő emberi jogi és a vízummentes utazásra, a munkavállalásra, a gyakornokokra, a kulturális cserére, a konzuli tevékenységre, a kitoloncolásra vonatkozó kötelezettségek), az EU-s jogszabályok, valamint a nemzetközi szokásjog és az esetjog releváns normái sorolhatók ide. Ám az uniós polgárság, az emberi jogok tematikai kiterjedése révén a jogforrások besorolása vitatható. A tisztázást nehezíti, hogy nincs sem a közigazgatásban, sem a bírósági, jogvédelmi rendszerben átfogó hatáskörrel rendelkező szerv a külföldiek, az uniós polgárok, a hontalanok, a mozgásszabadsággal rendelkezők és a nem kedvezményezett külföldiek jogainak alkalmazására, ellenőrzésére. A jogforrások sokasága miatt a migrációs jog<sup>[73]</sup> gyűjtőkategória terjed, felváltva az idegenrendészet/idegenjog/külföldiek jogai/nemzetközi jog korábbi fogalmát. A nemzetközi minta követése<sup>[74]</sup> nem lehet mechanikus, mert meg kell teremteni a többi jogalany, vándorlási jogintézmény hazai megnevezését (például státuszjogok, kényszervándorlás, klímavándor, belső menekülés, visszafordítás tilalma, gondviselő nélküli kiskorú<sup>[75]</sup> külföldi a magyar megfelelője az angolból ismert fogalmaknak).

[36] A hazai jogban az *Alaptörvény* (2011. április 25.) megkülönbözteti az idegen állampolgárt és idegen népeiséget (csoportosan senki sem telepíthető le az országban, az egyéni kérelmezőknek pedig csak hatósági engedéllyel lehet belépni és itt tartózkodni, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén), a külföldieket (akiket csak törvényes és egyéniesített határozat alapján lehet kiutasítani, mivel tilos a csoportos kiutasítás, valamint az olyan államba eltávolítás, amelyben halálbüntetés, kínzás, embertelen bánásmód fenyegetné) és a nem magyar állampolgárokat, hiszen csak nekik biztosít kérelemre menedékjogot (XIV. cikk). Alapjogként a törvényesen tartózkodóknak (ideértve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezőket) garantálja a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely megválasztásához a jogot [XXVII. cikk (1) bekezdés]. A szóhasználat tovább differenciálódik a választójogról rendelkezve, mert az Európai Parlament és az önkormányzati



választásokon a részvételt az „Európai Unió más tagállamának állampolgára” számára biztosítja, míg a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismerteknek ad önkormányzati aktív választójogot (XXIII. cikk). Ez jelzi, hogy nem került be az alaptörvényi szövegbe az uniós polgár kifejezés, továbbá a külföldiek gyűjtő fogalmán belül eltérés van aszerint, hogy törvényesen tartózkodik-e Magyarországon, hiányzik-e a magyar állampolgársága vagy milyen a jogállása (menekült, tartósan ittélő). Ugyanakkor az *Alaptörvény* a külföldieket kizárja a szociális biztonsággal, művelődéssel kapcsolatos alapjogkból, a közhivatalok betöltésének jogából, miközben az ágazati jogszabályokban e jogokat jelentős részben garantálják, figyelemmel az Európai Unió jogi normáira és az emberi jogi egyezményekre. A szabad mozgáshoz való joggal rendelkezők és az ilyen joggal nem rendelkező külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és számos kapcsolódó jogáról két külön törvényben rendelkeznek, míg egy harmadikban a menedéket kérelmezőkre, a védelemben részesültekre és a támogatásukra vonatkozó jogszabályok kaptak helyet. Magyarországon a migrációs kontrollra (idegenrendészetre, biztonsági szolgálatok ellenőrzésére, szankcionálásra és e szervezetek működésére) vonatkozó szabályok terjedelmükben sokkal jelentősebbek, mint a külföldiek jogaira vonatkozó rendelkezések (például munkavállalásuk, társadalombiztosítási jogviszonyuk, tankötelezettségük). A külföldiek jogállásának sokszínűsége csökkenőben, az emberi jogi egyezményekben és a bilaterális megállapodásokban, alkalmazandó uniós jogszabályokban foglalt minimumokra szorítkozik inkább a hazai szabályozás, amelynek három fő pillére: a menekültek, a tartósan itt élő külföldiek és a szabad mozgás jogával rendelkezők kvázi állampolgári jogokat élveznek; a jogszerűen itt tartózkodó egyéb külföldiek jelentős jogkorlátozással találkoznak a gazdasági, szociális és politikai jogokban; az irreguláris külföldiek, az eljárás alatt állók, a státust váltók és az illegális külföldiek személyi szabadsága, tartózkodása, családi és magánélethez, emberi méltósághoz való joga csak részlegesen érvényesül. A nemzetközi védelmet élvezőknek a magyar állampolgárokkal azonos jogai a szociális, oktatási, foglalkoztatási ügyekben számos nehézséget okoznak, ideértve a gyakran változó és nehezen követhető szabályozást. Például ahhoz, hogy valaki közfoglalkoztatott legyen, meg kell felelnie a következő valamely feltételnek: munkaviszony létesítésére alkalmas, álláskereső vagy rehabilitációs ellátásban részesül, avagy kérelme folyamatban van, mert jogerősen még nem bírálták el menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerését, de nincs menekültügyi őrizetben, vagy az idegenrendészeti hatóság által kijelölt tartózkodási helyen él. Ám az előfeltételeiből való kizárást alaptörvényt sértő módon szabályozták.<sup>[76]</sup>

**[37]** A kormányzati munkamegosztást és a külföldiekkel kapcsolatos stratégiai kérdések megközelítését hosszú ideje a gyors, rugalmas, a helyszíni intézkedésekre szakosodott nemzetbiztonsági és rendészeti szempontok határozzák meg. A vándorok kapcsolata a magyar társadalommal, jelenlétük, befogadásuk, integrációjuk nem épült bele az egyes szakpolitikákba és csak néhány közpolitikai dokumentumban jelenik meg. Például a nemzetbiztonsági stratégia<sup>[77]</sup> félélszáz pontjából csupán egy foglalkozik a migránsokkal, két szempontból. Eszerint, a legális migrációhoz is kapcsolódhatnak komoly biztonsági kockázatok,

ezekkel szemben Magyarország – uniós tagságára is figyelemmel – a beutazás és tartózkodás engedélyezését célzó eljárások, a vízumpolitika hatékonyságának növelésével, az uniós partnerekkel és a harmadik országokkal folytatott együttműködés fokozásával védekezhet.

**[38]** Másrészt az illegális migráció ellen hatékony fellépés kell.

Az integrációs stratégia kialakításával elkerülhető a migránsok marginalizálódása, amellyel csökkenthető a szervezett bűnözői csoportok migránsokra gyakorolt befolyása. [...] Az illegális migráció elleni fellépés érdekében szükséges a szervezett bűnözés, az emberkereskedelem elleni küzdelem fokozása, továbbá a kiutasítási, hazatérési, valamint a visszafogadásra irányuló politika fejlesztése.

[39] A belügyminiszter, aki egyben a miniszterelnök nemzetbiztonságért felelős helyettese, irányítja a határrendészetet (így előkészíti az államhatár őrzetere és a határforgalom ellenőrzésére vonatkozó jogszabályokat), az idegenrendészetet és a menekültügyet (annak hatósági ügyeit és a vonatkozó joganyag előkészítését, amelybe beleértik a szabad mozgás jogával rendelkezők belépésével, tartózkodásával összefüggő államigazgatási döntéseket is), valamint a külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítését. A tárca irányítási jogkörébe tartozó teljes személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a rendőrség, a terrorelhárító szervek, valamint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (a KEOKH mai utódjaként) gondoskodik ezek ellátásáról. A Nemzetbiztonsági Kabinet ugyanezen ügyekben, a Kormány nevében stratégiai kérdésekben dönthet. Mindettől teljesen elválasztva a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítja az állampolgársági ügyeket, esetenként a Nemzetpolitikai Kabinet döntéseit végrehajtva. A Hivatal a BM költségvetési fejezetében működteti a befogadó állomást, a közösségi szállást, a menekültügyi őrzött befogadó központot, valamint a regionális igazgatóságokat, továbbá útlevél, vízum, idegenrendészeti és menekültügyi hatósági jogkörben központi irányító szervként tevékenykedik.<sup>[78]</sup> A biztonsági szempontok dominanciája nagyban magyarázza, miért emeltek fizikai és jogi akadályokat a 2015 szeptemberétől a menekülők, a nemzetközi védelemre szorulókat elé, ideértve a határkerítést, a belépők kriminalizálását és a külföldiek őrzetbe vételét is.<sup>[79]</sup> A hontalanok ügyei is az idegenrendészet keretében kaptak helyet. *A harmadik állam polgárainak beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvénybe* illesztették bele a hontalanként elismerést, amely évente néhány tucat külföldit érint, míg hazai kérelmezővel (kvázi állampolgárságot elvesztő, kétes állampolgárságú) és tömeges eljárással nem számolt a jogalkotó.<sup>[80]</sup> Az elismerési eljárást – a külföldi kérelmére – a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal regionális szervénél folytatják le. A meglehetősen gyors eljárás végéig tartózkodási igazolást, majd az elismerést követően tartózkodási engedélyt és hontalan útlevelet adhatnak ki a hontalannak. Nincs mód a párhuzamos menedéjogi és hontalansági eljárásra, az elutasítás ellen pedig a végső döntést meghozó bírósághoz fordulhat a hontalan. A hontalanság azonban nem véd meg a kiutasítással szemben.

[40] Magyarországon csak általános jogvédelmi szervek működnek, és még gyakran azoknak sincs különleges eljárási, szakmai szabályuk, önálló egységük a migránsok jogainak hatékony ellenőrzésére, érvényesítésére (például az ombudsman hivatalában, a rendészeti panasztestületnél, a betegjogi képviselőknél vagy az Egyenlő Bánásmód Hatóságnál). Az alapvető jogok biztosa egyben a kínzás megelőzésével foglalkozó nemzeti szervezet az ENSZ Kínzás elleni Egyezménye Fakultatív Jegyzőkönyve (2002)<sup>[81]</sup> hazai végrehajtójaként, hasonlóan Dániához, Farciaországhoz, Albániához vagy Csehországhoz.<sup>[82]</sup> A nemzetközi védelmet kérelmezőknek a debreceni menekültügyi őrzetét végrehajtó központban végzett vizsgálata rámutatott,<sup>[83]</sup> hogy az *Alaptörvény* III. cikk (1) bekezdésében biztosított, megalázó bánásmód tilalmával összefüggően okoz visszásságot, hogy a fogva tartottak ruházatának átvizsgálását – megfelelő eljárási szabályok hiányában – a fegyveres biztonsági őrség nem vele azonos nemű tagja végzi, akárcsak az a tény, hogy a női fogva tartott egy férfi fegyveres biztonsági őr vagy a felnőtt fogva tartott az ellenkező nemű kiskorú gyermekei előtt kénytelen meztelenül mutatkozni. Sérti az emberi méltóságát, hogy az őrszemélyzet ellenkező nemű tagjának jelenlétét az orvosi vizsgálat alatt eltűnni köteles. Közegészségügyi szempontból is elfogadhatatlan, hogy a fogva tartottak nem a kizárólagos használatukban lévő eszközzel borotválkoznak. A magánzárkaszterű őrzés és elhelyezési körülményei is megalázó bánásmódot valósítanak meg. Bár az intézményben kisgyerekes családokat is fogva tartanak, nincs arra vonatkozó belső előírás, hogy milyen felszereléseket kell biztosítani, így az *Alaptörvény* XVI. cikk (1) bekezdésében szereplő gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot jelent. A befogadásra várakozó, valamint a már befogadott külföldiek számára hozzáférhető ellátások és szolgáltatások közötti különbség az *Alaptörvény* XV. cikk (2) bekezdésében előírt, hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot eredményez. A vizsgálat óta még nehezebbé vált a nemzetközi védelmet igénylők helyzete, különös tekintettel azokra az alapjogokat jogkorlátozó intézkedésekre, amelyeket 2016 márciusától – a tömeges migrációs válsághelyzetre hivatkozva – az egész ország területén bevezettek.<sup>[84]</sup>

[41] A specializált jogvédő szervek hiányában az Alapjogok Biztosa és az Alkotmánybíróság néhány idegenrendészeti és menedéjogi ügyben végzett vizsgálatot és kisebb korrekciókat tett. Az *Alaptörvény* értelmezését az alapvető jogok biztosa kérte az Alkotmánybíróságtól, vajon az *Európai Unió Tanácsa 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával*, amely átmeneti intézkedésként az Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérelmet benyújtott személyek más tagállamokba történő áthelyezéséről rendelkezik, megvalósul-e a külföldiek tilalmazott csoportos kiutasítása, végrehajthatnak-e magyar állami szervek az *Alaptörvény* E cikk (2) bekezdése alapján olyan uniós intézkedéseket, amelyek sértik az alapvető jogokat, azaz részt vehetnek-e más tagállamban jogszerűen tartózkodó külföldiek csoportos és kényszerű áthelyezésében. Az Alkotmánybíróság szerint jogosult a testület megvizsgálni, hogy az *Alaptörvény* E cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog és Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is) vagy a történeti alkotmányán alapuló önazonossága.<sup>[85]</sup> Sajnos, a kiutasítással kapcsolatos kérdést nem válaszolta meg a testület. Kiemelkedik az az Alkotmánybíróság azon döntése,<sup>[86]</sup> amelyben megállapította: alaptörvény-ellenes megszorítás, hogy csak jogszerűen tartózkodó külföldi indíthat hontalanként elismerési eljárást. Ez a hontalanok jogállását rögzítő 1954. évi New York-i Egyezmény definíciójába ütközik, így a jogszabályi rendelkezést 2015. szeptember 30-ai hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében a külföldi kérelme a hontalan státusz megállapítása iránti eljárás megindítására és lefolytatására, a jogszerű tartózkodás hiányára alapítva, nem tagadható meg. Újabb fontos elbírált ügy, amelyben nemi identitása miatti üldöztetést szenvedett menekült kérte nemének, majd nevének megváltoztatását. Nyilván bízott a menekült abban, hogy személyállapotára – a magyar állampolgárokkal egyenjogúan – a magyar jogot kell alkalmazni,<sup>[87]</sup> ám ezt az eljáró hatóság talán nem tudta. A közigazgatási bíróság kezdeményezésére az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az *Alaptörvény* II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2018. december 31-éig tegyen eleget.<sup>[88]</sup> Az *anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendeletről* ugyanis hiányzik a nem megváltoztatásának jogi elismerési szabálya. A felsorolt példákban kitűnik, hogy speciális szerv és specializált eljárási szabályok, garanciák hiányában növekszik az esélye annak, hogy a nemzetközi emberi jogi fórumokhoz kerül be panasz a külföldiek idegenrendészeti és menekültügyi fogva tartása, eltávolítása, kínzása és embertelen bánásmódja miatt,<sup>[89]</sup> különösen az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjoga alapján.<sup>[90]</sup>



## 7. JEGYZETEK

[1] David TURTON: „Conceptualising Forced Migration” *Refugee Studies Center, University of Oxford: Working Paper* 2003/12, 19.

[2] Martha BIVANDI – Ceri OEPPEN: „Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2018/44, 981–998.

- [3] Erre jó példa Bangladesh, lásd Tasneem SIDDIQUI: „An anatomy of forced and voluntary migration from Bangladesh: a gendered perspective” in Mirjana MOROKVASIC – Umut EREL – Kyoko SHINOZAKI (szerk.): *Crossing Borders and Shifting Boundaries. Schriftenreihe der Internationalen Frauenuniversität »Technik und Kultur«*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2003, 155–176.
- [4] Steven CASTLES: *The Age of Migration, Third Edition: International Population Movements in the Modern World*, New York, Guilford, 2003.
- [5] GYENEY Laura: „A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgásának szabályozása az Európai Unióban” *Miskolci Jogi Szemle* 2011/1, 73–89; TÓTH Judit: „A harmadik országbeli állampolgárok tartózkodását érintő szabályok” in GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (szerk.): *A harmadik országbeli állampolgárok szociális jogai*, Budapest, Tullius, 2009, 14–37.
- [6] Guy GOODWIN-GILL: *International law and the movement of persons between states*, Oxford, Clarendon, 1978, 58–63.
- [7] PAPP András László: *Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok*, Budapest, L'Harmattan, 2009, 13.
- [8] Thomas PAINE: *Az ember jogai*, Budapest, Osiris, 1995.
- [9] Michael CURTOTTI: „The Abolition of Foreignness” SSRN December 31, 2008; Michael CURTOTTI: „Barriers to International Freedom of Movement: A Lacuna in International Human Rights Law?” in *New Challenges and New States: What Role for International Law, Proceedings of the 10th Annual Conference of the Australian & New Zealand Society of International Law*, Canberra, Australian National University, 2002, 129–146; Veit BADER (szerk.): *Citizenship and Exclusion*, London, Palgrave Macmillan, 1997.
- [10] Immanuel NESS (szerk.): *The Encyclopedia of Global Human Migration 1999–2014*, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2015.
- [11] David COLE: „Are Foreign Nationals Entitled to the Same Constitutional Rights as Citizens?” *Thomas Jefferson Law Review* 2003/25, 367–388.
- [12] TÓTH Judit: „Rendészet és migrációs igazgatás: mozgó határok?” in GAÁL Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.) *Tanulmányok a 'Biztonság rendészettudományi dimenziói - változások és hatások' c. tudományos konferenciáról*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2012, 275–284.
- [13] KMETTY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Politzer, <sup>5</sup>1907, 272–289.
- [14] TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926, 313–320.
- [15] PEREGRINY Géza – JACOBI Roland: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet*, Budapest, Phoenix, 1930–1931, 7–10, 93–106.
- [16] LADIK Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk aaptanai*, Budapest, Attila-Nyomda, 1941, 34–38.
- [17] KOVÁCS Tamás: „Egy szervezet – egy feladat? A Külföldiek Ellenőrző Központi Hatóság létrejötte és működése, 1930–1945” *Rendvédelmi Füzetek* 2010/4, 84–101.
- [18] Az optió az 1921. évi XXXIII. t. c.-be iktatott békeszerződés 63–64.cikkében szabályozott eljárás, amelynek alapján joga volt azoknak, akik a békeszerződés folytán magyar állampolgárságukat elveszítették, annak az államnak az állampolgárságát igényelni, amelyben illetőségük volt, mielőtt illetőségüket az átcsatolt területen megszerezték; illetve akik a békeszerződés folytán az osztrák-magyar monarchia valamely utódállamának állampolgárságát igényelheték, amely utódállamban a lakosság többsége ugyanazt a nyelvet beszéli és ugyanahhoz a fajhoz tartozik, mint ők. Az optiónak az illetőség alapján gyakorolt neve a szerződés életbelépésétől számított egyévi, a faji hovatartozás alapján gyakorolt módja pedig hat hónapi határidőhöz volt kötve. SZATHMÁRY István: *Hivatalos Műszótár a belügyi igazgatás részére*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1928.

- [19] FERENCZY Ferenc: *Magyar állampolgársági jog*, Gyoma, Kner Izidor Könyvnyomtató, 1928, 115–118.
- [20] FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga I-II*, Pécs, Karl Könyvesbolt, 1926, 215–219.
- [21] TÓTH Judit: „A nemzetközi migráció jogi alapjai” in LUKÁCS Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.): *Migráció és az Európai Unió*, Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001, 83.
- [22] Judit TÓTH: „Diaspora in Legal Regulations: 1989–1999” in Ilona Kiss – Catherine MCGOVERN (szerk.): *New Diasporas in Hungary, Russia and Ukraine: Legal Regulations and Current Politics*, Budapest, Open Society Institute – COLPI, 2000, 42–95; TÓTH Judit – UGRÓCZKY Mária: *Kézikönyv a határon túli magyarokat érintő jogszabályi rendelkezésekről*, Budapest, Magyar Országgyűlés, 2008, 1–342.
- [23] Lásd az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága honlapját.
- [24] Kihirdette a *Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény*.
- [25] GANCZER Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.
- [26] Lásd az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága honlapját.
- [27] Lásd például Tamás MOLNÁR: „A fresh examination of facilitated naturalisation as a solution for stateless persons” in Laura van WAAS – Melanie J. KHANNA (szerk.): *Solving Statelessness*, Nijmegen, Wolf Legal, 2016, 225–258.
- [28] PEREGRINY-JACOBI (15. j.) 13–19.
- [29] Kihirdette a *hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2009. évi XV. törvény*.
- [30] Kihirdette az *Európa Tanács 2006. május 19-én, Strasbourgban elfogadott, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló Egyezménye kihirdetéséről szóló 2008. évi XCVIII. törvény*.
- [31] Kihirdette az *Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi III. törvény*.
- [32] Kihirdette az *Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi II. törvény*.
- [33] LŐRINCZ Aranka: „A hontalanság és a mozgásszabadság határai” in GAÁL-HAUTZINGER (12. j.) 301–308.
- [34] MOLNÁR Tamás: „A hontalanok helyzete a nemzetközi jogban, illetve a magyar jogban” in LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*, Budapest, CompLex, 2009, 329–358.
- [35] Mandátumának jogalapja: *Resolution of General Assembly 319 A (IV) of 3 December 1949*, and provided with its *Statute in Resolution 428 (V) of 14 December 1950* (Annex), together with Arts. 1, 13, 55 and 60 of the UN Charter, in conjunction with arts. 7 (2) and 22 of the UN Charter; par. 6(A)(II) of the Statute and Art. 1(A)(2) of the *1951 Convention on the Status of Refugees*, *Resolution of the General Assembly 3274 XXIX and 31/36 of 10 December 1974*; Art. 11 and 20 of the *1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, *Resolution of the General Assembly 50/152 on 21 December 1995*; *Resolution of the General Assembly 61/137, 19 December 2006*.
- [36] Különösen ExCom Concl. No. 78 (XLVI) (1995) on Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons; ExCom Concl. No. 106(LVII) (2006) on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons.
- [37] Kihirdette a *menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet*.

- [38] UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of 'Stateless Person' in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons', HRC/GS/12/01, 20 February 2012.
- [39] Art. 1 of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons. Note that the International Law Commission considers that the 1954 Convention definition 'can no doubt be considered as having acquired a customary nature'. ILC: *Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries* (2006), *Yearbook of the International Law Commission*, Geneva, ILC, 2006, 49.
- [40] Phillip B. HANSEN: *Hannah Arendt: Politics, History and Citizenship*, Palo Alto, Stanford University Press, 1993.
- [41] TÓTH Judit: „A honosítás és a hontalanság Magyarországon (1993–2013)” in BLUTMAN László (szerk.) *Ünnepi kötet dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, SZTE ÁJTK, 2014, 515–530.
- [42] Judit TÓTH: „Is it Possible to Lose the Hungarian Nationality?” in Sergio N. CARRERA – Gerard-René De GROOT (szerk.): *European Citizenship at the Crossroads, The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Oisterwijk, Wolf Legal, 2015, 235–250.
- [43] *Janko Rottman v. Freistaat Bayern ítélet*, C-195/08, ECLI:EU:C:2010:104.
- [44] *A szervezett bűnözés elleni fellépésről szóló ENSZ Egyezmény (2000) kiegészítő jegyzőkönyve a migránsok szárazföldi, tengeri és légi úton való csempészetéről*, 3. cikk (a) pont.
- [45] Európai Egyezmény az Emberkereskedeletről (2005), 4. cikke. Kihirdette: *az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépéséről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2013. évi XVIII. törvény*.
- [46] 1951. évi Egyezmény a menekültek jogállásáról (33.cikk), kihirdette: *a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet*; Emberi Jogok Európai Egyezménye (3.cikk), kihirdette: *az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény*, *EU Alapjogi Karta* 19. cikke.
- [47] NAGY Boldizsár: „A menekültek védelmének lehetséges indokairól” *Fundamentum* 2013/2, 5–20, az idézet a 15. oldalról való, bővebben lásd NAGY Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig, Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások*, Budapest, Gondolat, 2012.
- [48] TÓTH Judit: „Hatékony, arányos és visszatartó? Az engedély nélküli határátlépés szankcionálása” in HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A migráció bünyügyi hatásai*, Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, 2016, 215–228.
- [49] Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2.
- [50] *Emberi Jogok Európai Egyezménye* 4. Kiegészítő Jegyzőkönyve (4.cikk), *Európai Unió Alapjogi Chartája* [19. cikk (1) bekezdése], de tágabban például Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) magyarországi alkalmazásáról szóló jelentései (2015. március 20, 2018. március 23.) kiemelik, hogy a menedéket kérőknek a differenciálatlan kezelése és Szerbiába visszaküldése a kollektív kiutasítás tilalmát sérti.
- [51] BLUTMAN László: „A külföldiek kiutasításának különös akadályáról” *Acta Humana* 1997/27, 39–51; MOLNÁR Tamás: „A külföldiek kiutasításának általános nemzetközi jogi feltételrendszere és tilalomfái” in HAUTZINGER. (48. j.) 121–144.
- [52] TÓTH Andrea Noémi: „A kiutasításról a bírói gyakorlat tükrében” *Büntetőjogi Szemle* 2013/3, 67–73.
- [53] *Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries adopted by the International Law Commission at its sixty-sixth session, in 2014*, and submitted to the General Assembly as a part of the

Commission's report covering the work of that session (A/69/10).

[54] Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return (925th Meeting of Ministers' Deputies, Strasbourg, 4 May 2005).

[55] CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal: *Nemzet és migráció*, Budapest, ELTE Tátk, 2017.

[56] TÓTH Judit. „The Social Rights of Stateless Persons in Hungary” in HAJDÚ József (szerk.): *Ünnepi kötet dr.Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, SZTE ÁJTK, 2016, 625–633.

[57] Cathryn CASTELLO – Mark FREEDLAND (szerk): *Migrants at Work, Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

[58] Kihirdette az 1999. évi C. törvény és a 2009. évi VI. törvény, de Magyarország nem vállalta ezeknek a biztosítását, noha belső jogi akadályuk ennek nincs.

[59] Szabolcs POGONYI: „Four Patterns of Non-resident Voting Rights” *Ethnopolitics* 2013/2, 122–140; Kees GROENENDIJK: *Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn*, Nijmegen, Migration Policy Institute, 2008.

[60] TÓTH Judit: *Státuszjogok*, Budapest, Lucidus, 2004.

[61] Hélène LAMBERT: *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe, 2007, 84.

[62] *The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendations for Harmonisation*, Geneva, Department of International Protection of UNHCR, 2003, 46.

[63] UNHCR: *Handbook on the Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, Geneva, UNHCR, 2014.

[64] Tomas HAMMAR: *Democracy and the nation state: aliens, denizens, and citizens in a world of international migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

[65] Christian JOPPKE: *Immigration and the nation-state; the United States, Germany, and Great Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

[66] David WEISSBROT – Stephen MEILI: „Human rights and protection of noncitizens: Whither universality and indivisibility of rights?” *Refugee Survey Quarterly* 2009/4, 34–58.

[67] Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in Which They Live (13 December 1985) A/RES/40/144.

[68] *Parliamentary Assembly Resolution 1509* (2006) passed on 27 June 2006.

[69] Legutóbb lásd *UN General Resolution*, 7 April 2017 (A/HRC/RES/34/21)

[70] Mariam T. CHAZALNOEL – Eva MACH – Dina IONESCO: *Extreme heat and migration*, IOM Migration, Geneva, Environment and Climate Change Division, 2017, 9.

[71] Guy S. GOODWIN-GILL – Jane MCADAM: *Climate Change, Disasters and Displacement*, Geneva, UNHCR, 2017, 40.

[72] UN Secretary-General, *One Humanity: Shared Responsibility* (Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit), UN Doc A/70/709 (2 February 2016) Annex, viii.

[73] HAUTZINGER Zoltán – HEGEDŰS Judit – KLENNER Zoltán: *A migráció elmélete*, Budapest, NKE RTK, 2014, 43–49.

[74] Judit TÓTH: „Migration Law in Hungary” in Dirk VANHEULE (szerk.): *Monograph in the International Encyclopaedia of Laws*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2016, 356.

[75] Az *unaccompanied minor* a hazai fordításokban kísérő nélküli kiskorú, holott a gyermekvédelmi

rendszer nem kísérőket, hanem gyámot, törvényes képviselőt, szülőt, felügyeleti jogot ellátót, átfogóan gondviselőt nevesít.

[76] 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2017, 661.

[77] 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 37. pont.

[78] 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről; 39/2016. (XII. 29.) BM utasítás a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

[79] Különösen a 2015. évi CXXVII. törvény, a 2015. évi CXL. törvény, a 2016. évi XXXIX. törvény, a 2017. évi XX. törvény módosító rendelkezései alapján.

[80] Gábor GYULAI: „Statelessness determination and the protection status of stateless persons, A summary guide of good practices and factors to consider when designing national determination and protection mechanisms” *European Network on Statelessness* 2013.

[81] Kihirdette: a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény.

[82] HARASZTI M. Katalin: „A »nemzeti megelőző mechanizmus« mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének eszköze” *Acta Humana* 2009/3, 3–26.

[83] 2015 áprilisában közzétett jelentés, A/B-366/2015. számú ügy.

[84] 21/2018. (II. 16.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról.

[85] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2016, 456.

[86] 6/2015. (II. 25.) AB határozat, ABH 2015, 145; Elemzését lásd MOLNÁR Tamás: „The Constitutional Court’s Decision on the Compatibility of the Hungarian Statelessness Determination Procedure with International Law” in SZABÓ Marcel – VARGA Réka – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*, Hague, Eleven International, 2016, 593–601.

[87] 2007. évi LXXX. törvény 10. §; 2017. évi XXVIII. törvény 15. § (7) bekezdés.

[88] 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2018, 1224–1237.

[89] SZABÓ Attila – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága migrációs őrizetre vonatkozó joggyakorlatának elemzése a magyar joggyakorlat tükrében” *Fundamentum* 2017/1–2, 88–117.

[90] Lásd „Migrants in detention, Factsheet” EJEB, 2016. március.