

# **Doktori (PhD) értekezés**

Szuhai Ilona

2021

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

Szuhai Iлона

**A migrációs igazgatás reformja Törökországban a 21.  
században – lehetőségek, kihívások és eredmények**

Doktori (PhD) értekezés

**Témavezető:**

Prof. Dr. Halász Iván, egyetemi tanár

.....

**Budapest, 2021**

# TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE.....	6
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS .....	7
1. BEVEZETŐ RÉSZ.....	8
BEVEZETÉS .....	8
1.1 A KUTATÁS TÉMÁJA, AKTUALITÁSA, A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA.....	11
1.2 A KUTATÁS CÉLJA .....	13
1.3 A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA.....	14
1.4 A KUTATÁSI TÉMA SZAKIRODALMÁNAK ÁTTEKINTÉSE .....	18
1.5 A KUTATÁS HIPOTÉZISEI .....	21
1.6 A KUTATÁS MÓDSZEREI .....	22
1.7 AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE .....	24
2. A KUTATÁSI TÉMA ELMÉLETI KERETEI.....	26
2.1 MIGRÁCIÓELMÉLETI ALAPVETÉS .....	27
2.1.1 Migrációelméleti fogalmak .....	28
2.1.2 A migrációkutatás elméleti modelljei .....	40
2.2 A GLOBÁLIS MIGRÁCIÓS KORMÁNYZÁS KONCEPCIÓJA.....	48
2.2.1 A Globális Migrációs Kormányzás Projekt .....	51
2.2.2 A globális migrációs kormányzás helyzete.....	56
2.2.3 Migrációs kormányzás .....	60
2.2.4 A migrációs kormányzás és a migrációs igazgatás összefüggése.....	61
2.2.3 A közigazgatás és az idegenjog kapcsolata.....	65
2.3 KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI ALAPVETÉS .....	67
2.3.1 Igazgatás és közigazgatás.....	68
2.3.2 Közmenedzsment reformok .....	69
2.3.3 Az európaizáció koncepciója .....	77
2.3.3.1 Az európaizáció governance megközelítése.....	81
2.3.3.2 Az új intézményi megközelítés irányzatai.....	83
2.3.4 A török közigazgatás-tudomány kialakulása.....	85
2.4 Összegzés.....	87
3. TÖRÖKORSZÁG GLOBÁLIS, TÖRTÉNELMI MIGRÁCIÓS ÉS REGIONÁLIS POLITIKAI HELYZETE .....	88

3.1 A MIGRÁCIÓ TÖRTÉNELMI MEGHATÁROZOTTSÁGA ÉS A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ TENDENCIÁI .....	88
3.2 A MIGRÁCIÓ TÖRTÉNELMI GYÖKEREI AZ OSMÁN KORBAN ÉS A TÖRÖK KÖZTÁRSASÁG IDŐSZAKÁBAN .....	97
3.2.1 Migrációs folyamatok az oszmán korban.....	98
3.2.1.1 Önkéntes vándorlások.....	102
3.2.1.2 Kényszmigráció, kényszer-áttelepítés .....	105
3.2.1.3 Az Oszmán Birodalomból kifelé irányuló kényszmigráció .....	109
3.2.2 A Török Köztársaság időszaka.....	110
3.2.2.1 Külső migráció .....	112
3.2.2.2 Belső migráció.....	116
3.3 A TÖRÖK MIGRÁCIÓS POLITIKA KORSZAKAI.....	117
3.3.1 A török migrációs politika a nemzetépítés időszakában .....	117
3.3.2 A kivándorlás időszaka .....	119
3.3.3 A célszázzá válás időszaka.....	128
3.3.4 Az uniós harmonizáció és a reformok időszaka.....	130
3.3.5 A szíriából elmenekülők tömeges beáramlásának időszaka .....	132
3.3.6 Az integráció időszaka .....	136
3.3.7 A migráció ambivalens kezelésének háttere .....	141
3.4 A MIGRÁCIÓ KÜLPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTŐ ESZKÖZKÉNT TÖRTÉNŐ FELHASZNÁLÁSA .....	144
3.4.1 Törökország regionális politikai környezete .....	144
3.4.2 A bevándorló mint diplomáciai fegyver.....	152
3.4.3 Külpolitikai előnyök megszerzése .....	154
3.4.4 Részvétel a globális migrációs kormányzásban .....	156
3.4.4.1 Törökország szerepe a Budapest Folyamatban .....	157
3.4.4.2 Törökország és a Globális Migrációs Megállapodás.....	160
3.5 Összegzés.....	162
4. AZ EURÓPAIZÁCIÓ HATÁSA A TÖRÖK KÖZIGAZGATÁSRA.....	166
4.1 A MODERN TÖRÖK KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER KIALAKULÁSA A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK TÜKRÉBEN .....	166
4.1.1 A török közigazgatási rendszer korszakai.....	167
4.1.1.1 Áttérés a piacgazdaságra .....	171
4.1.1.2 Az AKP-kormány közigazgatási reformjai .....	172
4.1.1.3 A decentralizáció .....	173
4.1.2 A prezidenciális kormányforma bevezetése, az „egyemberes” hagyomány érvényesülése .....	178
4.2 A MIGRÁCIÓS IGAZGATÁS TÖRTÉNELMI REFORMJA.....	180
4.2.1 A migráció szabályozásának és intézményi átalakulásának mérföldkövei.....	181
4.2.2 A migrációs intézményrendszer kialakulásának szakaszai .....	182
4.2.3 A menedékjogi dilemma .....	189

4.2.4 Az ideiglenes védelmi státusz hatása .....	193
4.2.5 Az EU-Törökország Nyilatkozat hatásai.....	198
4.2.6 Az emberkereskedelem veszélye mint a másodlagos migrációt előidéző tényező .....	202
4.2.6.1 Az emberkereskedelem és a szíriai válság kapcsolata.....	205
4.2.6.2 Törökország fellépése az emberkereskedelem ellen .....	209
4.2.7 A közigazgatási reziliencia hatása.....	211
4.3 Összegzés.....	212
5. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK, ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÉS AJÁNLÁSOK.....	216
5.1 ÖSSZEGZETT RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK.....	216
5.2 KÖVETKEZTETÉS .....	219
5.3 ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK .....	220
5.4 AJÁNLÁSOK.....	221
5.5 A KUTATÁSI EREDMÉNY GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁGA .....	221
FELHASZNÁLT IRODALOM .....	222
MELLÉKLETEK .....	243
Ábrák jegyzéke.....	243
Táblázatok jegyzéke.....	243
A DOKTORJELÖLT PUBLIKÁCIÓI.....	244

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Igazság és Fejlődés Pártja)
CARIM	Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (Nemzetközi Migráció Alkalmazott Kutatásának Euro-Mediterrán Konzorciuma)
EASO	European Asylum Support Office (Európai Menekültügyi Támogató Hivatal)
EUISS	European Union Institute for Security Studies (EU Biztonsági Tanulmányok Intézete)
GFMD	Global Forum on Migration and Development (Globális Fórum a Migrációról és a Fejlődésről)
GMG	Global Migration Group (Globális Migrációs Csoport)
GMM	Global Migration Compact (Globális Migrációs Megállapodás)
GPM	Global Processes on Migration (Globális Migrációs Folyamatok)
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HUGO	Hacettepe University Migration and Politics Research Center (Hacettepe Egyetem Migráció és Politika Kutatóközpont)
ICRC	International Committee of the Red Cross (a Nemzetközi Vöröskereszt Bizottsága)
IGCs	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration (Kormányközi Konzultációk a Menedékjogról, Menekültekről és Migrációról)
IDP	Internally Displaced Person (Belső menekült)
ILO	International Labour Organisation (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet)
IMF	International Monetary Found (Nemzetközi Valutaalap)
IMISCOE	International Migration Research Network (Nemzetközi Kutatási Hálózat)
IOM UN Migration	International Organization for Migration UN Migration Agency (IOM Nemzetközi Migrációs Szervezet (ENSZ Migrációs Ügynökség))
IRF	Interregional Forum on Migration (Régióközi Migrációs Fórum)
ISCM	Inter-State Consultation Mechanisms on Migration (Államok Közötti Migrációs Konzultációs Mechanizmus)
JuG	Joined-up Governance (Kapcsolt kormányzás)
MiGOF	Migration Governance Framework (Migrációs Kormányzás Kerete)
MiReKoç	Migration Research Programme at Koç University (Migrációs Kutatási Programját Koç Egyetem)
MLG	Multi-Level Governance (Többszintű kormányzás)
NPM	New Public Management (Új Közmenedzsment)
NWS	Neo-Weberian State (Újweberiánus Állam)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation (Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet)
RCP	Regional Consultative Process on Migration (Regionális Migrációs Konzultációs Folyamat)
UNDESA	United Nations Department of Economics and Social Affairs (ENSZ

	Gazdasági és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (ENSZ Menekültügyi Főbiztossága)
UNNM	UN Network on Migration (ENSZ Migrációs Hálózat)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatal)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (ENSZ Közel-keleti Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatal)
TODAIE	Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (Törökországi és Közel-Keleti Közigazgatási Intézetet)
WoG	Whole-of-Governance (Összkormányzati kormányzás)
WTO	World Trade Organization (Világkereskedelmi Szervezet)

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A kutatómunkámhoz és az értekezés elkészítéséhez nyújtott támogatásért köszönetet mondok:

Dr. Halász Iván egyetemi tanár úrnak, témavezetőmnek,  
 Dr. Csicsmann László rektorhelyettes úrnak,  
 Dr. Hóvári János egyetemi docens úrnak,  
 Dr. Kiss György egyetemi tanár úrnak,  
 Dr. Horváth Attila egyetemi adjunktus úrnak,  
 Ale Éva asszonynak,  
 Keserű Fanni asszonynak,  
 Barta Bettina asszonynak,  
 Dr. Kovács Gábor dékán úrnak,  
 Dr. Hautzinger Zoltán dékánhelyettes úrnak,  
 Dr. Nagyné Rózsa Erzsébet egyetemi tanár asszonynak,  
 Dr. Bódi Stefánia egyetemi docens asszonynak,  
 Dr. Gregóczki Etelka egyetemi docens asszonynak,  
 Dr. Amberg Erzsébet tanársegéd asszonynak,  
 Szeifert-Bodor Zsuzsanna asszonynak,  
 Bernvalner Anita asszonynak,  
 Som Zoltán úrnak.

Köszönetet mondok mindazoknak, akik a műhelyvitán részt vettek és rendkívül fontos észrevételeket és javaslatokat tettek.

Külön köszönet illeti az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (és jogelődje) korábbi vezetőit, akik lehetővé tették, hogy a kutatómunkám alapját megteremtsem, valamint támogatták a doktori tanulmányaimat. Köszönetet mondok ezért dr. Végh Zsuzsanna asszonynak és dr. Kiss Attila úrnak.

Köszönetet mondok a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek a fokozatszerzési eljárás támogatásáért, valamint a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolának és a Tudományos Ügyek Irodájának.

# 1. BEVEZETŐ RÉSZ

## BEVEZETÉS

Az állam, a piac és a társadalom viszonyát, valamint a kormány szerepének változását külső és belső hatótényezők egyaránt befolyásolják. Az egyik ilyen külső hatás a globalizáció összetett folyamata, amelynek technológiai, gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális tényezője is van. A globalizáció eredményeként létrejött közös világunkban az egyének és a nemzetek között is kölcsönös függőség, egymásrataltság alakult ki. A globalizáció hatására az államoknak olyan komplex problémák kedvezőtlen következményeire kell reagálniuk, mint a túlnépesedés, a szegénység, gazdasági válságok, pénzügyi instabilitás, tömegpusztító fegyverek elterjedése, nemzetközi bűnözés, nemzetközi terrorizmus, államok gyengülése és kudarca, a környezetszennyezés, a klímaváltozás és talajpusztulás, katasztrófák, vagy a nemzetközi migráció. Ezek miatt a kihívások miatt a közigazgatás is összetettebbé válik, mert a problémák túlmutatnak a nemzeti kormányzati struktúrákon és áttörnek a nemzeti határokat. Az ilyen transznacionális kérdések kezeléséhez ezért a globális kormányzás új formáira van szükség, amelyek globális és holisztikus módon képesek megragadni a komplex problémákat.<sup>1</sup>

A migráció az egyik legnagyobb kihívást jelentő kérdés, amellyel a politikaformálók szembesülnek mindenhol a világon. A nemzetközi és az országon belüli emberi mobilitás egyre összetettebb, ok-okozati összefüggéseket tartalmazó és gyakran valós idejű reagálást követelő jelenség.<sup>2</sup> Ma sokkal több információ áll rendelkezésre a migrációról és a migránsokról, mint korábban. Többet tudunk arról, hogy ki és miért vándorol, vagy, hogy hová és hogyan vándorolnak az emberek. A vándorlás összetettsége a globalizációból eredő változásoknak tulajdonítható.<sup>3</sup> A nemzetközi migráció ennek a változásnak az egyik

---

<sup>1</sup> GIDDENS, Anthony (2008): Szociológia. Második kiadás. Budapest, Osiris Kiadó. 56.

<sup>2</sup> *The Challenge*. Forrás: <https://data4migration.org/> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 26.)

<sup>3</sup> IOM UN Migration (2020): World Migration Report 2020. 5. Forrás: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 03. 26.)



legfontosabb tényezője, ezért a globális migrációs kormányzás egyre inkább előtérbe kerül.<sup>4</sup>

A modern közigazgatás és a migráció kapcsolata a szabályozás és a migrációkezelés – mint állami feladat – szintjén kerül előtérbe. A kivándorlás, a bevándorlás és a külföldiek társadalmi, illetve politikai integrációjának szabályozása fontos részét képezi egy állam migrációs politikájának, amelynek alakulása beágyazódik a társadalmi, gazdasági, a nemzetközi, vagy a természeti környezettel kapcsolatos célkitűzésekbe és állami feladatokba. A kormánynak az állam sajátos földrajzi-stratégiai helyzetét is figyelembe véve kell kialakítania a stratégiáját a külföldiek belépésével, kilépésével, az ország területén történő tartózkodásukkal kapcsolatban, továbbá a szabályok megszegésével összefüggő esetleges szankciókra, valamint a külföldiek integrációjára vonatkozóan. Mindezek miatt biztosítani kell a megfelelő szabályozási, végrehajtási, igazgatási, költségvetési és koordinációs feltételeket is.<sup>5</sup>

A migráció és a közigazgatás kapcsolatának aktualitását alátámasztja, hogy a világon közel 281 millió ember nem a születése szerinti országban él, vagyis nemzetközi migránsnak tekinthető. Ezeknek az embereknek az adott célországban történő, különféle célú tartózkodása óriási feladatot ró az ország közigazgatási rendszerére. A migrációs folyamatok nemzeti szabályozása és kezelése országhatárokon – sok esetben régiókon – túlmutató hatásokat eredményez. Ez az oka annak, hogy Törökország migrációs igazgatási rendszerének kialakítása, valamint működésének hatékonysága aktuális és elsődleges fontosságú kérdéssé vált az Európai Unió számára. A közvélemény részére talán csak 2015-ben, a migrációs válság során vált egyértelművé Törökország – mint az első számú tranzit ország – jelentősége az EU felé irányuló irreguláris migrációban, azonban már jóval korábban, az 1980-as, 1990-es évektől kezdődően kell a török migrációs politikának – a kivándorlás és a bevándorlás mellett – a tranzitmigráció kezelésével is foglalkoznia.

Törökországban a globális tendenciáknak, valamint az európaizációs folyamatnak köszönhetően, az elmúlt negyven évben – számos reform mellett – a közigazgatási, közmenedzsment reformok megvalósítása volt jellemző. A 2015-ös migrációs válsággal

---

<sup>4</sup> CASTLES, Stephen – Haas, HEIN de – MILLER, Mark J. (2014): *The age of migration: International population movements in the Modern World*. Fifth edition. New York, The Guilford Press. 7.

<sup>5</sup> HALÁSZ Iván (2011): *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar. 7.

párhuzamosan teljesedett ki a török migrációs igazgatási rendszer 2014-ben kezdődött reformja. A migráció kezeléséhez kapcsolódó jogszabályok és a migrációs intézményrendszer gyökeres átalakításának katalizátora a szíriai polgárháború következtében Szíriából elmenekült és – kezdetben – Törökországban védelmet kereső, döntő többségében szír állampolgár volt. Számuk 2014-ben még csak 300 000 volt, napjainkra már közel négymillióra növekedett Törökországban.

Törökország olyan régióban helyezkedik el, ahol súlyos problémákat kell megoldani az autoriter ellenállástól a gyenge gazdasági fejlődésig, vagy az államkudarctól a dzsihadig.<sup>6</sup> Ezek közül a problémák közül több, Törökország felé irányuló tömeges migrációs hullámot eredményez. A szíriai polgárháború a 21. század második évtizedének meghatározó jelensége volt a közel-keleti régióban és a globális arénában egyaránt. A polgárháború jelentős regionális és globális válságot okozott, amely 2015-2016-ra elérte Európát és más kontinenst is.<sup>7</sup>

Törökország az elmúlt évtizedekben elért óriási gazdasági növekedéssel és a nyíltan proaktív külpolitikával a feltörekvő középhatalom jegyeit mutatta. Az Igazság és Fejlődés Pártja (Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP) kormányra kerülése óta a hatékony gazdaságpolitika és a stabilitás eredményeként Törökország világgazdasági helye megváltozott, a világ jelentős gazdaságát tömörítő szervezet, a G20 tagja lett.<sup>8</sup> Ankara ambíciói között szerepel, hogy 2023-ra, a köztársaság megalapításának centenáriumára, a török gazdaságot a világ gazdaságilag legfejlettebb tíz országa közé akarja juttatni. A gyors gazdasági eredmények megalapozták az ország növekvő regionális befolyását. Ez az egyik oka annak, hogy az ország a Közel-Kelet felé fordult, hogy learassa az újonnan megteremtett hatalmának babérjait. Az „Új Törökország” jegyében Erdoğan elnök globális víziója, hogy Ankara nagyhatalomként emelkedik fel a muszlimok feletti befolyás útján Törökország egykori oszmán területein. Célja, hogy Törökországot egy „független” (standalone) közel-keleti hatalomként tegye naggyá, először a Közel-Keleten, majd globális szinten is. Ezzel az elnök teljesítheti sok török, az egykori szultánok, Atatürk és a

---

<sup>6</sup> ÖNIŞ, Ziya – KUTLAY, Mustafa (2016): *The Dynamics of Emerging Middle Power Influence in Regional and Global Governance: The Paradoxical Case of Turkey*. 24. Forrás:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10357718.2016.1183586> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 15.)

<sup>7</sup> RABINOVICH, Itamar – VALENSI, Carmit (2021): *Syrian Requiem: The Civil War and its Aftermath*. Princeton and Oxford, Princeton University Press. ix.

<sup>8</sup> HÓVÁRI János (2013): A 21. századi Törökország új utakon. *Külgügyi Szemle*, 12. évf., 1. sz. 6.

saját álmát is, ugyanis az Oszmán Birodalom közös emléke mélyen él a törökök tudatában, és tovább formálja a világban elfoglalt helyükről alkotott nézetüket.<sup>9</sup>

## **1.1 A KUTATÁS TÉMÁJA, AKTUALITÁSA, A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA**

A kutatás témája a nemzetközi migráció és a közigazgatás kapcsolata, kiterjesztve a globális migrációs kormányzás, a közpolitikai transzfer, valamint az európaizáció hatásaira és leszűkítve a török közigazgatásban megvalósult közmenedzsment reformokra és a migrációs igazgatás reformjára. Törökország közvetlen környezete, a Közel-Kelet térsége számtalan olyan konfliktust hordoz, amely tömeges vándorlást idézett elő a múltban és tömeges migrációs lehetőséget teremt a jövőre nézve is. Közismert, hogy a konfliktusok miatt hazájukból elmenekülők – amennyiben nem találnak belső menekülési alternatívát – legelőször a szomszédos országokban keresnek védelmet. Ezek miatt a speciális körülmények miatt az értekezésben bemutatásra kerül Törökország bonyolult helyzete, hogy a regionális politikai változások hatásai mellett milyen globális és regionális migrációs környezetben, milyen oszmán történelmi hagyományok, milyen állandó belső közigazgatási és kormányzási átalakulások mellett kell megfelelnie az európai közpolitikai és migrációpolitikai elvárásoknak és hatékonyan működtetnie migrációs igazgatási rendszerét, emellett hogyan tudja növelni befolyását a világpolitika hatására szintén változó, versengő heteropoláris régióban.

Törökország több szempontból, szinte folyamatos belső átalakulásokon megy keresztül, amihez hozzáadódik, hogy egy átalakuló régióban helyezkedik el, amelyre az átalakuló világrend is hatással van. 2013. április 11-én, „A migráció, az iszlám és a multikulturalizmus Európában” című, Ankarában rendezett konferencián az akkori elnök, Abdullah Gül rávilágított Törökország migrációs közpolitikáinak változó természetére:

„Törökország változik. Törökország egy olyan ország, amely migránsokat fogad be, amelyet tranzitként használnak az Európa felé irányuló migrációhoz. Nemcsak a szomszéd

---

<sup>9</sup> ÇAĞAPTAY, Soner (2019): *Erdoğan's Empire: Turkey and the Politics of the Middle East*. London, I.B. Tauris.

országokból jönnek az emberek Törökországba, hanem a világ más részeiről is. Ahogy Törökország sikeres a gazdasági fejlődésben, a bevándorlás országává válik. Valamikor mi küldtük az állampolgárainkat más országokba, Németországba, Franciaországba, Ausztriába, Ausztráliába, most török migránsok ezrei élnek más országokban. Már Törökországban is sok külföldi él és nagyon sok menekült jön országunkba. Az oszmán korban multikulturális ország voltunk, különféle vallású, etnikumú és kultúrájú emberekkel. Törökország újra a sokszínűség országa lesz, ez az oka annak, hogy most egy új törvényünk lesz, amely a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szól.”<sup>10</sup>

A korábbi elnök szavaiból is kitűnik, hogy Törökország és a migráció – jogelődjéhez, az Oszmán Birodalomhoz hasonlóan – már nagyon régóta szorosan összefonódik. Az ország földrajzi elhelyezkedése miatt kontinensek között képez földrajzi hidat, melyet a történelem során természetes kereskedelmi útként is használtak. Hosszú évek óta Törökország az elsőszámú tranzit ország az Európai Unió felé irányuló irreguláris migráció útvonalán.<sup>11</sup>

A kutatás témájának aktualitásához az is hozzájárul, hogy Törökország szerepe nagymértékben előtérbe került a 2015-ös migrációs válság kezelésével kapcsolatban. A Frontex jelentései alapján 2018-ban és 2019-ben a kelet-mediterrán útvonal volt az elsőszámú illegális határátlépési pont az EU felé irányuló irreguláris migrációban. Az EU Törökországban látta a megoldást az illegális migráció megfékezésében. Ezért kerülhetett sor az EU és Törökország közötti közös cselekvési terv<sup>12</sup> megvalósítására, valamint a későbbiekben, az EU-Törökország Nyilatkozat<sup>13</sup> aláírására. A nemzetközi migráció folyamata a COVID-19 világjárvány hatására átmenetileg csökkent, azonban újra növekszik, ezért Törökország szerepe és az EU-val fennálló kapcsolata, valamint az uniós-török migrációs rendszer mindig fontos téma lesz a nemzetközi politikai napirenden.

Témaválasztásomat több tényező befolyásolta. A magyar migrációs szervezetnél, a korábbi Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál végzett tevékenységemnek, valamint a

---

<sup>10</sup> *Abdullah Gül beszéde*. Forrás: [www.tccb.gov.tr/haberler/170/85728/cumhurbaskani-gul-avrupada-goc-islam-vecokkulturluluk-sempozyumuna-katildi.html](http://www.tccb.gov.tr/haberler/170/85728/cumhurbaskani-gul-avrupada-goc-islam-vecokkulturluluk-sempozyumuna-katildi.html). Idézi: IÇDUYGU (2014): *i. m.* 5.

<sup>11</sup> SZUHAI Iona (2016): A történelmi hagyományok szerepe a török migrációs politikában. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények*. III. évf. 2016/4. sz. 79-90. 79.

<sup>12</sup> *EU-Turkey joint action plan*. Brussels, 15 October 2015. Forrás: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860) (A letöltés dátuma: 2021. 08. 17.)

<sup>13</sup> *EU-Turkey statement, 18 March 2016*. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 17.)

Nemzeti Közszolgálati Egyetemen folytatott oktatói munkámnak köszönhetően, hosszú évek óta foglalkozom a nemzetközi migrációval. 2009 és 2013 között pedig bevándorlási összekötő szakdiplomataként, Törökországban tanulmányoztam a migrációkezelés helyzetét, beleértve a migrációdiplomáciát, a migrációs igazgatási rendszer teljes átalakítását, az új jogszabály előkészítését és megszületését, az EU-val folytatott együttműködést, valamint a szíriai válság hatását a török migrációs politikára. A migráció összetett jelenségének tanulmányozásához Törökország az európai tapasztalatoktól eltérő esettanulmányt nyújt, hiszen Törökország más jellegű folyamatokkal is szembesül, mint a nyugati országok, ezért a török tapasztalatok más országok számára is hasznosak lehetnek. A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolában folytatott tanulmányaim során a közmenedzsment reformokról szerzett ismeretek inspiráltak arra, hogy a két terület, vagyis a migráció és a közigazgatás összekapcsolásával, tudományos szempontból, közpolitikai szemlélettel vizsgáljam a török migrációs igazgatás reformját.

## **1.2 A KUTATÁS CÉLJA**

A kutatás fő célja annak feltárása, hogy az európaizáció, valamint a török migrációs igazgatási rendszer reformjának eredményeként létrejött új migrációs jogszabályok és az új migrációs intézményrendszer hatékonyan kezeli-e a Törökországból, mint tranzit országból az EU felé irányuló irreguláris migrációt. Mindezt azoknak a taszító és vonzó tényezőknek a bemutatásán keresztül érem el, amelyek hatására a Törökországban tartózkodó szírek és más harmadik országbeli állampolgárok attitűdje megváltozott és 2015-ben tömegesen indultak el az EU felé.

Törökország migrációs igazgatási rendszerének hatékonysága stratégiai jelentőségű az EU szempontjából. Az értekezés célja, hogy tudományos igényű elemzést nyújtson a török migrációs jogterület és a migrációs igazgatási rendszer „történelmi jelentőségüként” jelzett reformjáról. Az értekezés eredményei megvilágítják és megmagyarázzák a török migrációs politikára, valamint a közigazgatásra máig ható történelmi tényezőket, amelyek adott esetben a mai reformok teljes megvalósításának akadályát képezhetik. Az értekezés új megvilágításba kívánja helyezni a globális migrációs kormányzás és a török migrációs politika kapcsolatát és jelentőségét, továbbá megalkotja Törökország aktuális migrációs profilját.

Tágabb értelemben vett célom, hogy a kutatásommal és annak eredményeivel hozzájáruljak a nemzetközi kapcsolatok, a nemzetközi migráció komplex jelensége, a globális migrációs igazgatás és a nemzeti közigazgatás szoros kapcsolatának, konvergálásának bizonyításával a migrációs politika szélesebb körű szemléletéhez.

### **1.3 A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA**

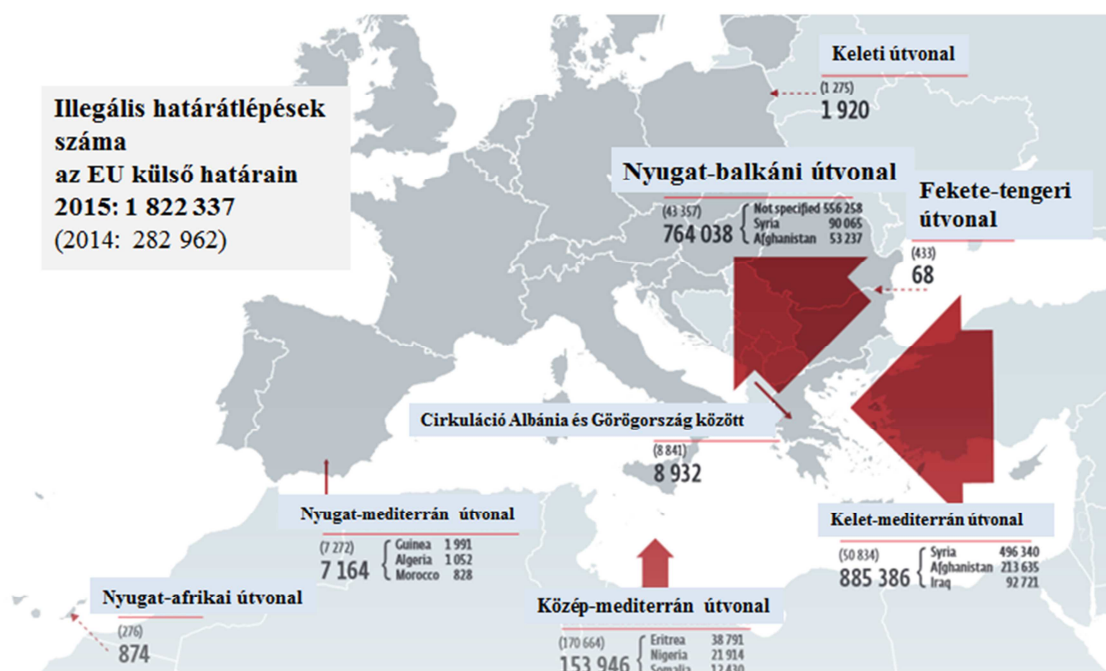
Az Európa határainál megjelenő irreguláris migránsok száma 2014-ben emelkedni kezdett, azonban 2015-ben már több mint egymillió migráns érkezett az EU területére. A Frontex összesített adatai szerint a regisztrált illegális határátlépések száma 2014-ben 282 962, 2015-ben pedig már 1 822 337 volt. 2014-ben legtöbben a közép-mediterrán útvonalon érkeztek az olasz határhoz Észak-Afrikából, 2015-ben viszont 885 386 migráns a kelet-mediterrán útvonalon vándorolt a görög határhoz Törökországból.<sup>14</sup> Ez az adat 2014-ben mindössze 50 834 volt (1. ábra). A nyugat-balkáni útvonalon regisztrált migránsok többsége korábban egy görög szigeten lépett az Unió területére, majd onnan kilépve, Észak-Macedónián és Szerbián keresztül utazott tovább.<sup>15</sup> A Törökország és a görög szigetek fizikai közelsége meghatározó és vonzó tényező az EU területére jutáshoz.

---

<sup>14</sup> A Frontex által vizsgált útvonalak az EU felé irányuló irreguláris migrációban: Kelet-mediterrán útvonal; Nyugat-balkáni útvonal; Közép-mediterrán útvonal; Nyugat-mediterrán útvonal; Nyugat-afrikai útvonal; Keleti útvonal; Fekete-tengeri útvonal; Cirkuláris útvonal Albániából Görögországba.

<sup>15</sup> EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2017): *Az EU válasza a menekültválságra: a hotspot-rendszer*. Különjelentés. 10. Forrás: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/hu/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 17.)

1. ábra  
*Illegális határátlépések az Unió külső határain, 2015*



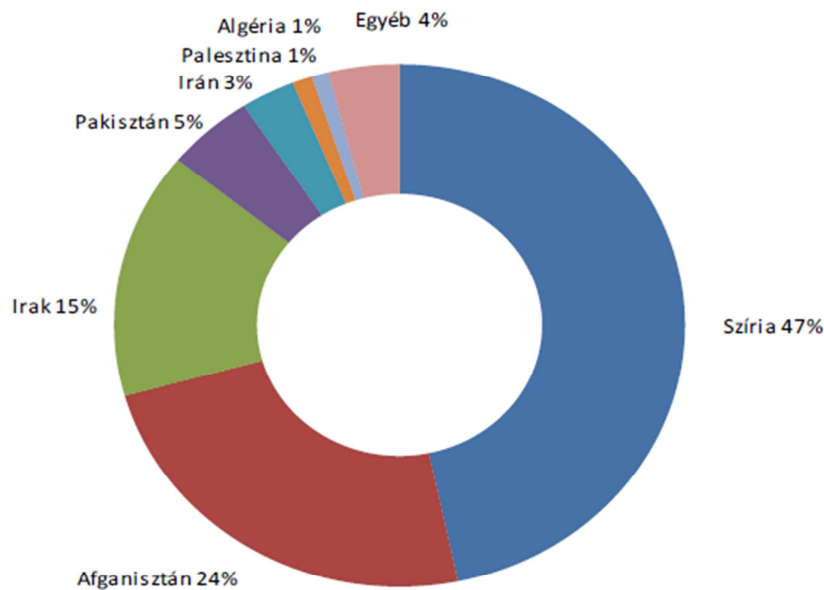
*Forrás:* Frontex (2016): ARA for 2016<sup>16</sup>

A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportja már 2015-ben megállapította elemzésében, hogy – más állampolgárok mellett – a szíriai menekülttömeg „puffer” forrása – más országok mellett – a törökországi menekülttáborok nagy létszámú populációja.<sup>17</sup> Az Európai Számvevőszék 2017. évi különjelentése is megerősítette, hogy a Törökországból érkezők számának növekedéséhez jelentősen hozzájárult a szíriai válság (2. ábra). Ezt a 2016-ban Görögországba érkezők állampolgársága is tükrözte.

<sup>16</sup> FRONTEX (2016): Annual Risk Analysis for 2016. 16. Forrás: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 11.)

<sup>17</sup> MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA MIGRÁCIÓS MUNKACSOPORT (2015): *Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai*. Budapest, MTA. 6.

2. ábra  
A Görögországba érkező migránsok származási országa (területe), 2016



Forrás: Európai Számvevőszék (2017)<sup>18</sup>

Az eltelt időszakban a Törökországban tartózkodó sírek száma megközelítette a négy milliót. A törökországi taszító és az európai vonzó tényezők hatására erősödhet a migrációs hajlandóság. Az MTA Migrációs Munkacsoportja szerint akkor is elindulhatnak újabb százezrek, ha a helyzet stabilizálódik Szíriában. E tény, illetve a Közel-Kelet térségének politikai és humanitárius válságai, továbbá a térségben tartózkodó belső menekültek nagy létszáma és ennek következtében a befogadó országokra nehezedő óriási teher miatt érdemes tanulmányozni a 2015-ös válság okait és körülményeit, hiszen hasonló válságok ismételten bekövetkezhetnek. A kutatások hozzájárulhatnak a tömeges migráció kezelésére történő felkészüléshez.

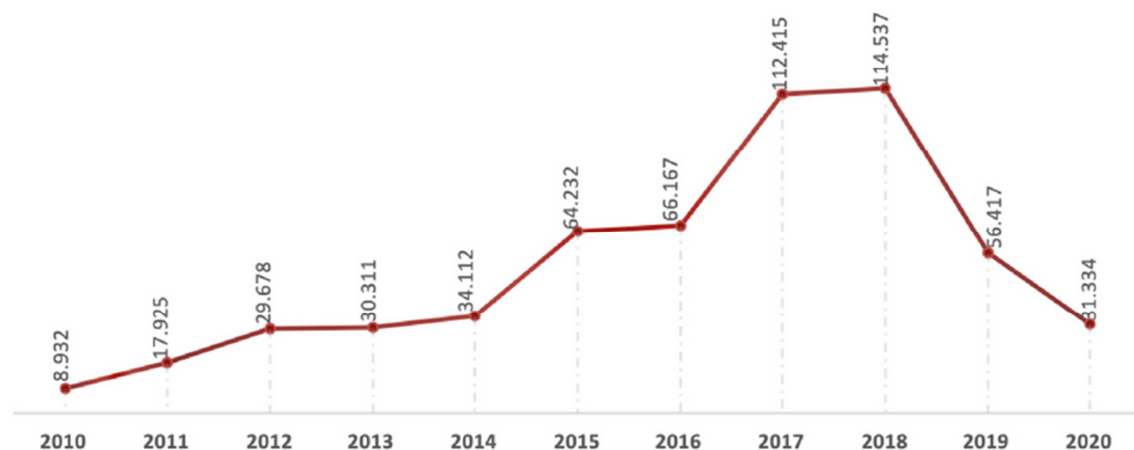
A több mint egy évtizede Törökországban tartózkodó sírek „ideiglenesnek” tekintett helyzete a több milliós létszámuk miatt kerül előtérbe, azonban ők ugyanahhoz a „nem európai” migráns csoporthoz tartoznak, akik számára Törökország nem biztosítja a menedéj jogot a Genfi egyezmény alapján. Ahogy az a későbbiek folyamán részletesen

<sup>18</sup> EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2017): *i. m.* 10.



bemutatásra kerül, a sírek nem nyújthatnak be egyéni menedékjogi kérelmet, más nem európai állampolgár viszont igen (3. ábra), akiknek a létszáma nem elhanyagolható, hiszen 2018-ban meghaladta a 114 ezret.

3. ábra  
A nem európai menedékkérők száma, 2020



Forrás: Migrációs Hivatal<sup>19</sup>

Törökország migrációs stratégiája, migrációkezelési gyakorlata, migrációs igazgatási rendszerének működése és annak hatékonysága közvetlenül befolyásolja az Európai Uniót érintő migráció alakulását. Ezt a 2015-ös migrációs válság is igazolta.

Ebből eredően a következő kutatási kérdésekre keresem a választ az értekezésben:

- Milyen okok miatt változott meg a Törökországban tartózkodó sírek és más, nem európai migránsok attitűdje, milyen taszító és vonzó tényezők idézték elő, hogy 2015-ben tömegesen indultak el az EU felé?
- Hogyan befolyásolták ezt a migrációs hajlandóságot az új török migrációs jogszabályok és a migrációs igazgatási rendszer működése?
- Tágabb értelemben megfogalmazva: Az európaizáció, az EU externalizációs politikája, valamint egyes EU-tagállamok hogyan járultak (járulnak) hozzá a

<sup>19</sup> Török Belügyminisztérium Migrációs Hivatal: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (A letöltés dátuma: 2021. 10. 31.)

klasszikus migrációs tényezők (vonzás-taszítás) rendszerében a tömeges vándorlás megindulásához?

## **1.4 A KUTATÁSI TÉMA SZAKIRODALMÁNAK ÁTTEKINTÉSE**

A török szakirodalomban is megmutatkozik annak a történelmi hagyománynak a hatása, amely alapján a török társadalom és a török belpolitika a migránsnak tekintett személyeket érzékelte és jogi helyzetüket meghatározta. Az értekezésben részletesen kifejtésre kerül, hogy az Oszmán Birodalom széthullása után a török származás és a török kultúrához kapcsolódás lehetővé tette a támogatott bevándorlást és letelepedést a Török Köztársaság területére. Juliette Tolay megfogalmazása szerint ezeket a személyeket (oszmán, muszlim, török) nem tekintették „migránsnak,” a kutatók ezért sokáig a belső migrációt és a kivándorlást tanulmányozták, a népmozgásokkal foglalkozó értekezéseket nem tekintették „migrációs tanulmányoknak.”

A belső migráció és a kivándorlás területén elsősorban a nemzetközileg elismert török kutatók, Kemal Karpat, Şükrü Hanioglu, Nermin Abadan-Unat, Yaşar Aydın és Başak Kale műveit tanulmányoztam. A magyar turkológusok közül Fodor Pál és Hóvári János tanulmányait vettem alapul az értekezés történelmi részében.

A bevándorlással foglalkozó szerzők közül Ahmet Akgündüz, Kemal Kirişci, Ahmet İçduygu, Frank Düwell, a külpolitikával kapcsolatban az előbbieken felsoroltakon kívül – Ziya Öniş és Mustafa Kutlay műveit vettem figyelembe Törökország külpolitikai helyzetének bemutatásakor. A szíriai menekültek törökországi helyzetével és megítélésével kapcsolatban a téma legismertebb kutatója, M. Murat Erdoğan felméréseit tekintetem elsődlegesnek.

Kemal Kirişci nevéhez fűződik, hogy a török származású és a török kultúrához kapcsolódó emberek tömeges beáramlását Törökországba „régibevándorlasként” kategorizálta. Az ilyen fajta népvándorlás megszűnésével Kemal Kirişci az „újbevándorlás” kategóriáját a nem török származású migránsok törökországi bevándorlására alkalmazta. Ezzel megtörte a tradicionális elkülönítést a Törökországban letelepedett „török” népesség és a Törökországba érkező „külföldiek” között és megteremtette ezzel az új bevándorlás tanulmányozásának bázisát. A „külföldiek,” vagyis a nem török származású, nem a török kultúrához kötődő személyek bevándorlása új jelenség volt a Török Köztársaság

történetében, számuk az 1980-as évek kezdetén meghaladta a „töröknek tekintett” bevándorlók számát.

Az „új bevándorlás” tanulmányozási területe az 1990-es években Ahmet İçduygu és Kemal Kirişci munkáin keresztül emelkedett ki és vált független kutatási területté, ezért e két szerző tanulmányai hangsúlyosan szerepelnek az értekezésben. Kemal Kirişci a későbbiekben a törökországi bevándorlás EU-dimenziójára koncentrált, vagyis hogyan befolyásolják a bevándorlási hullámok Törökország csatlakozási folyamatát, illetve a csatlakozási folyamat hogyan hat a török bevándorlási politikára.

Ahmet İçduygu munkásságában megtalálható az állampolgárság kérdése és annak kapcsolata a különféle migrációs mintákhoz (bevándorlás, kivándorlás, belső migráció), azonban főként a Törökországon keresztül zajló tranzitmigráció, az irreguláris migráció kutatása, a nemzetközi és a regionális migrációs rendszerek török politikára gyakorolt hatásának elemzése, valamint a Törökországból kifelé irányuló, illetve a Törökországba irányuló migrációs mozgalmakkal kapcsolatos biztonsági kérdések fűződnek a nevéhez. A szakirodalomban is tükröződik, hogy a tranzitmigráció és az irreguláris migráció fontos kérdést jelent Törökország számára, különösen azért, mert komolyan befolyásolja Törökország és az EU kapcsolatát. Emellett Törökország központi esettanulmánnyá vált a tranzitmigrációt kutatók körében. A 21. század első évtizedében Ahmet İçduygu részletesebben kezdte tanulmányozni a Törökországon keresztüli irreguláris migrációt, valamint az ahhoz kapcsolódó embercsempészség és emberkereskedelem jelenségét.<sup>20</sup>

A 2000-es évek elején Ahmet İçduygu és Kemal Kirişci munkássága és a migrációkutatás intézményesítésével kapcsolatos elkötelezettsége hozzájárult a Törökországot érintő migrációs minták, köztük a bevándorlás szisztematikus tanulmányozásához. Az egyik kutatóközpont a CARIM, a Nemzetközi Migráció Alkalmazott Kutatásának Euro-Mediterrán Konzorciuma (Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration, CARIM), amelyet 2004 februárjában alapítottak az Európai Bizottság finanszírozásával, számos kutatást publikál. A CARIM célja, hogy tudományos szempontból figyelje és elemezze a Földközi-tenger déli és keleti régióját érintő migrációt, valamint, hogy az elemzések alapján előrejelzéseket készítsen. A török Koç egyetemen szintén 2004-ben hozták létre az egyetem migrációs kutatási programját (Migration

---

<sup>20</sup> TOLAY, Juliette (2012): Discovering Immigration into Turkey: The Emergence of a Dynamic Field. *International Migration*, Vol. 53. No. 6. 57-73. 59-61.

Research Programme at Koç University, MiReKoç). A MiReKoç kutatási projektjeinek egy része a törökországi bevándorlás különféle formáival, valamint a menekültügyi szabályozás és gyakorlat átalakulásával foglalkozik.<sup>21</sup>

Ezek mellett a legismertebb kutatóközpontok mellett, egyre több egyetemen működnek hasonló, migrációval foglalkozó műhelyek, amelyek közül csak példaként megemlíthető a Hacettepe egyetemen működő Migráció és Politika Kutatóközpont (HUGO), valamint az Istanbul Bilgi egyetem Migrációkutató Központja.

A migráció területének néhány évtizedes kutatása viszonylag újnak tekinthető, a török szakirodalomra hosszú ideig az volt a jellemző, hogy leíró jellegű volt. Az mellett, hogy ez tipikus jelenség a fejlődés kezdeti szakaszában lévő területeken, amikor a kutatóknak ábrázolniuk kell a tanulmányozott társadalmi jelenséget, ennek az is oka volt, hogy a kutatási tanulmányok, vagy munkadokumentumok többsége nemzetközi szervezetek, vagy szakpolitikai kutatóközpontok jelentéseihez készült. E szervezetek elsődleges célja az volt, hogy információt kapjanak az aktuális helyzetről és nem az, hogy jobban megértsék a bevándorlással kapcsolatos összetett kérdéseket vagy dilemmákat. A migrációra vonatkozó szakirodalom területét a széttagoltság jellemzi, kevés az interdiszciplináris párbeszéd. A szociológusok, közgazdászok, antropológusok, demográfusok, geográfusok és a politikatudománnyal foglalkozók bizonyos mértékig ismerik egymás munkáját, azonban nem építik egymásra szisztematikusan a kutatásaikat. A kutatók gyakran egy konkrét népcsoportot tanulmányoznak anélkül, hogy szükségszerűen vizsgálnák a más csoportokhoz való kapcsolatot, vagy a bevándorlás egészét. Juliette Tolay szerint a tanulmányok és kutatások szisztematikusabb egymásra építése a területet koherensebbé tenné.<sup>22</sup> A leíró jelleg változásának jelei már azonban már láthatók néhány kritikus megközelítésű tanulmányban.<sup>23</sup>

A sírek tömeges bevándorlásával kapcsolatban, a szakirodalomban is előtérbe került a migráció biztonsági dimenziója. M. Murat Erdoğan nevéhez fűződik a Törökországban tartózkodó sírek és a török lakosság közötti kapcsolat, illetve a sírek megítélésének rendszeres felmérése. A törökországi migrációval foglalkozó projektek közül a HUGO Syrians Barometer, valamint az IMISCOE eredményeit vettem figyelembe.

---

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> TOLAY (2012): *i. m.* 64.

<sup>23</sup> Lásd: İÇDUYGU, Ahmet – AKSEL, Damla B. (2013): Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective. *PERCEPTIONS*, Vol. 18. No. 3. 167-190.; TOLAY, Juliette (2011): Turkey's critical Europeanization "For the European Union, despite the European Union"? In KANAT, Kiliç Buğra, ÜSTÜN Kadir, YILMAZ Nuh (eds.): *History, Politics and Foreign Policy in Turkey*. 193-201.

Tanulmányoztam továbbá az Ibrahim Sirkeci nevéhez kötődő, évente megrendezésre kerülő „Törökország konferencia” publikációit, ahol számtalan empirikus kutatás eredményeit tanulmányoztam. Az elmúlt évek során ezek az empirikus kutatások, a helyzetből adódóan, a szíriai menekültek Törökország különböző településein és nagyvárosaiban tapasztalt szociális és jogi, valamint a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésük helyzetével foglalkoztak.

A Törökországgal és a közel-keleti, illetve a balkáni térséggel foglalkozó magyar szerzők közül N. Rózsa Erzsébet, Csicsmann László, Rostoványi Zsolt, Szalai Máté, Wágner Péter, Egeresi Zoltán, Hóvári János, Balogh István, Pintér Attila és Rada Csaba kutatásait vettem alapul. Az értekezésben a migrációs, a közpolitikai, közigazgatási, valamint az európaizációs elméleti keretek megalapozásánál elsősorban a magyar kutatók, többségében a Nemzeti Közszerületi Egyetem tanárainak publikációit tekintetem kiindulópontnak. Az oszmán és a török közigazgatás elméleti hátterének bemutatásánál Suleyman Sözen, Seriy Sezen, illetve Yılmaz Üstüner munkái nyújtottak támpontot.

## **1.5 A KUTATÁS HIPOTÉZISEI**

A kutatás során a következő hipotéziseket fogalmaztam meg az értekezésben.

### **Hipotézis 1.**

A török migrációs igazgatási rendszer történelmi jelentőségűnek nevezett reformja ellenére a közigazgatási rendszerhez tartozó migrációs igazgatási rendszer csak korlátozottan szolgálja az irreguláris migráció továbbgyűrésének megakadályozását, ezért az egy évtizede Törökországban tartózkodó sírek bizonytalan helyzete erősítheti a migrációs hajlandóságukat.

### **Hipotézis 2.**

Törökország nem tudja – vagy bizonyos előnyök megszerzése céljából nem akarja – megfékezni az EU felé irányuló irreguláris migrációt, a migráció kérdésköre stratégiai jelentőségűvé vált, ezért a nemzetközi kapcsolatok és a diplomácia érdekérvényesítő eszközöként működik a török kormány kezében, erősítve a migrációdipomácia szerepét.

## 1.6 A KUTATÁS MÓDSZEREI

A közpolitikai szemlélet interdiszciplináris és multidiszciplináris elméleti, továbbá az elméleti tételek gyakorlati, problémaorientált megközelítését jelenti. A migráció kérdésköre szorosan összefügg más tudományágakkal: antropológia, demográfia, földrajztudomány, szociológia, politikatudomány, közgazdaságtudomány, továbbá kapcsolódik több szakpolitikai területhez: szociálpolitika, gazdaságpolitika, biztonságpolitika és külpolitika. A kutatás multidiszciplináris megközelítést alkalmaz, így kapcsolódik a történelemtudományhoz, a közigazgatás-tudományhoz, a politikatudományhoz, a jogtudományhoz és az Európa-tanulmányokhoz. Simon Blumer szerint az európaizációval foglalkozó szakirodalom az Európa-tanulmányok egyik meghatározó elemévé vált.

A vizsgálathoz a kvalitatív kutatási stratégiát alkalmaztam, mert ez a kutatási forma feltáró jellegű, többek között, a szövegelemzés által nyert kvalitatív adatokra alapoz, továbbá a probléma okainak és összefüggéseinek, valamint a motiváció kutatására is alkalmas. Jelentős szerepet biztosít továbbá a kutató elemző és szintetizáló képességének, alkalmas egyedi jelenségek értelmezésére.

A vizsgálat a célja szerint alapkutatás, amely az alapvető elméletek és az azokhoz tartozó ismeretek megszerzésére irányuló elméletorientált kutatás, főleg az adott terület elméletét bővíti. A kutatástípusok keverednek a vizsgálat különböző területein, mert a feltáró jellegű kutatás egy adott probléma, kérdéskör komplex módon történő megismerésére irányul, primer adatokon alapszik és van új tudományos eredménye. Bizonyos területeken a leíró jellegre volt szükség egyes jelenségek, funkciók, helyzetek bemutatásához. A leíró jellegű kutatás meglévő ismeretekre és információkra épül, kvantitatív szekunder adat gyűjtését, elemzését és értékelését jelenti. A vizsgálat más területein viszont az ok-okozat keresésére irányuló kutatás a jellemző, ahol jelenségek, események, folyamatok okviszonyait vizsgálja, ahol az ok a független változó, az okozat pedig a függő változó. A módszer az ok-okozat adekvát kauzalitást értékeli.

A kutatási módszer típusát tekintve a vizsgálatban keveredik az elsődleges adatra épülő, illetve a másodlagos adatra épülő vizsgálat. Szintén keveredik a leírás, az indukció, a dedukció, illetve az analógia logikai módszere is.<sup>24</sup>

A török közigazgatási, valamint a migrációs igazgatási rendszer vizsgálatát elsősorban a török és a nemzetközi szakirodalom elemzésére, mint szekunder adatforrásra alapoztam. Az elemzés a kutatás egyes területein tényfeltáró, összehasonlító, más területein pedig csoportosító jellegű. Különböző európai és török projektek, valamint török kutatóközpontok (IMISCO, CARIM, MireKoç, HUGO) keretében született publikációk eredményei a kutatás adatforrásaként szolgáltak. A kutatás közigazgatási és közmenedzsment területét érintő elméleti keretek kidolgozásánál a hazai, a nemzetközi, valamint a török szakirodalmat használtam fel. A nemzetközi migrációs trendek az ENSZ szerveinek adatai és jelentései alapján kerültek bemutatásra.

Több adatbázisból nyertem adatokat a kutatás különböző területeihez a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által biztosított hozzáférés alapján a ProQuest, Ebscohost, JSTORE, STATISTA és egyéb adattárakból. Számos kapcsolódó könyvet és tanulmányt találtam meg az egyetem könyvtárában. Statisztikai adatokat elsősorban a török Migrációs Hivatal honlapján elérhető adatforrásokból szereztem be. Hasznos adatforrásnak bizonyult a kutatói hálózatok közül az Academia, a Researchgate és a GoogleScholar is.

A kutatási témához kapcsolódó nyomtatott (migrációval foglalkozó történelmi, szociológiai, politikatudományi, közigazgatási témájú tudományos könyvek, szakkönyvek, lexikonok és enciklopédiák, szakfolyóiratok, kutatási jelentések, térképek) és digitális dokumentumok (jogszabályok, jogi dokumentumok, felmérések) tartalmát a szövegelemzés módszerével elemeztem a kutatási kérdés megválaszolásának szem előtt tartásával.

Számos szakmai megbeszélést folytattam török hatóságok, hivatalok képviselőivel, a rendőrség központi és helyi munkatársaival, a Külügyminisztérium Konzuli Főosztályának képviselőivel, a Vallásügyi Főigazgatóság képviselőjével, légitársaságok biztonsági kérdésekkel foglalkozó szakértőivel, nemzetközi szervezetek törökországi képviseletének vezetőivel és a tudományos élet migrációval, menekültügyel foglalkozó kutatói, köztük több nemzetközileg elismert egyetemi tanárral, 2009 és 2013 között. A Törökországban

---

<sup>24</sup> HORNYACSEK Julianna (2014): *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 45-46.

rendezett nemzetközi konferenciákon, a török hatóságok által szervezett tájékoztatókon (katonaság, Parti Örség, Csendőrség), valamint más EU-tagállami, illetve nem tagállami bevándorlási összekötő szakdiplomatával folytatott megbeszélések során szerzett ismeretek segítettek a migráció török érzékelésének jobb megértésében.

Elsődleges adatokat terepkutatás során szereztem két menekülttábor működésének tanulmányozásával Hatay tartományban, 2011-ben. Résztvevői megfigyelés módszerével megismertem a táborban lakók életét, napi rutinját, életkörülményeit, megbeszélést folytattam a táborban élő szír menekültek egy csoportjával.

A helyszínen tanulmányoztam a török-görög határ török oldalán az illegális határátlépés jelenségét, valamint több alkalommal folytattam szakmai megbeszélést az ankarai (Esenboğa) és két isztambuli repülőtéren (Atatürk, Sabiha Gökçen) a szabálytalan határátlépéssel kapcsolatos rendőri tapasztalatokról, 2009 és 2013 között. A kutatás 2009 májusában kezdődött és 2021 októberében zárult.

## **1.7 AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE**

Az értekezés öt fejezetből áll. Az első fejezetben, a bevezető részben a kutatás elméleti megalapozása tartalmazza a kutatás témáját, aktualitását, a témaválasztás indokolását, valamint a tudományos probléma megfogalmazását, a kutatási előzmények feltárását, a szakirodalmi áttekintés tartalmazza, majd a hipotézisek következnek. A kutatás céljainak ismertetését a kutatás módszertana és az értekezés felépítésének bemutatása követi.

A második fejezetben a kutatási téma elméleti keretei kerülnek kifejtésre. A témakör összetettsége, illetve átfogó szemléletű vizsgálata miatt a fejezet külön foglalkozik a migrációelméleti kerettel, a globális migrációs kormányzás koncepciójával, valamint a közigazgatás-tudományi alapokkal.

A harmadik fejezetben kapott helyet Törökország globális, történelmi migrációs és regionális politikai helyzetének vizsgálata. Ezen belül a vizsgálat kiterjed a migráció történelmi meghatározottságára és a nemzetközi migráció tendenciáira, a migráció történelmi gyökereire az oszmán korban és a Török Köztársaság időszakában. A fejezet elemzi a török migrációs politika korszakait, valamint a migráció külpolitikai érdekérvényesítő eszközként történő felhasználását.



A negyedik fejezet az európaizáció török közigazgatásra gyakorolt hatásával foglalkozik. Ezen belül vizsgálja a modern török közigazgatási rendszer kialakulását a közigazgatási reformok tükrében és elemzi a migrációs igazgatás történelmi reformját.

Az ötödik fejezet összegzi a vizsgálat eredményeit, a migráció és a közigazgatás kapcsolatát, a feltárt összefüggéseket, az összegzett következtetéseket, valamint az új tudományos eredményeket. A gyakorlati alkalmazási lehetőségekre vonatkozó ajánlásokkal zárul az értekezés.

## 2. A KUTATÁSI TÉMA ELMÉLETI KERETEI

A kutatás kiindulópontja a török migrációs igazgatás helyzete és annak hatásai. Ezt a kutatási témát az értekezésben átfogó módon vizsgálom, ezért elhelyezem a globális, a regionális (európai, közel-keleti), valamint a nemzeti (török) térben. A téma összetettsége, interdiszciplináris jellege, illetve a holisztikus szemléletű vizsgálat indokolja, hogy több kapcsolódó elméleti keret és elemzési szint eszköztárát alkalmazzam a vizsgálat során. A kutatási téma alapját a Törökországból, illetve azon keresztül az Európai Unió felé irányuló nemzetközi migráció adja, ezért a migrációelmélet és annak fogalomtára elengedhetetlen a téma kifejtéséhez. Ma a nemzetközi migráció, valamint annak kezelése nem képzelhető el az államok együttműködése nélkül, hiszen az azzal kapcsolatos problémák országhatárokon és kontinenseken átnyúló hatásokat produkálnak. A globális migrációs kormányzás koncepciója ezért elkerülhetetlen egy ország migrációs igazgatási rendszerének tanulmányozásakor. Ennek az oka az, hogy a globális együttműködés hatással van az államok migrációs igazgatására, itt gondolhatunk az ENSZ keretében elfogadott megállapodásokra, vagy a fenntartható fejlődési célokra, amelyek feladatokat rónak az államokra. A feladatokat úgy tudják teljesíteni, hogy – amennyiben szükséges – a megvalósítás érdekében az államok hozzáigazítják a migrációs rendszerüket a célokhoz. A migrációs igazgatás mint szakigazgatás a közigazgatás része, ezért a közigazgatás modern és hatékony működésének, reformjainak vizsgálata szintén szorosan kapcsolódik a témához. A kutatásban Törökországot vizsgálom, ezért nem hagyható figyelmen kívül a közpolitikai transzfer, az európaizáció, vagyis az európai regionális integrációhoz történő alkalmazkodás hatása a közigazgatásra, így a migrációs igazgatásra. Markus Haverland rámutatott, hogy az európaizációval foglalkozó kutatások nagy része a tagállamokra koncentrál, és nagyon kevés foglalkozik a tagjelölt országokkal.<sup>25</sup>

Az európaizáció koncepciójához kapcsolódóan és Törökország esetét vizsgálva a neoinstitucionalizmus, vagy új intézményesülés a logikus megközelítés. Ennek indoka, hogy az ország történelmében hosszú évtizedeken át a nyugati minták átvétele volt a modernizáció alapja, ezért a szociológiai institucionalizmust megközelítését megfelelőnek tartom, amely szerint informális normák és szokások is befolyásolják a szereplőket.

---

<sup>25</sup> HAVERLAND, Markus (2007): Methodology. In GRAZIANO, Paolo – VINK, Maarten P. (eds.): *Europeanization: New Research Agendas*. London, Palgrave Macmillan: 59-70. 67.

## 2.1 MIGRÁCIÓELMÉLETI ALAPVETÉS

A migráció témakörével kapcsolatban, előljáróban fontos tisztázni, hogy kit, milyen mértékben illet meg a mozgásszabadság joga. A migráció fogalmi meghatározásának középpontjában konkrét emberi magatartás és jog, a mozgás szabadsága és a tartózkodási hely szabad megválasztása áll.<sup>26</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kimondja, hogy „minden személynek joga van minden országot, ideértve saját hazáját is elhagyni, valamint saját hazájába visszatérni.”<sup>27</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya úgy fogalmaz, hogy „mindenki szabadon elhagyhat bármely országot, ideértve saját országát is.”<sup>28</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezménye deklarálja, hogy „senkit sem lehet megfosztani azon jogától, hogy annak az államnak a területére belépjen, melynek honosa.”<sup>29</sup>

A mozgásszabadság másik része az adott ország területén történő szabad mozgás. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata megfogalmazza, hogy „az államon belül minden személynek joga van szabadon mozogni és lakóhelyét szabadon megválasztani.”<sup>30</sup>

A nemzetközi emberi jogi dokumentumokban deklarált jogok nem jelentenek automatikus belépési jogot bármely országba az adott ország saját állampolgárain kívül, hiszen a határátlépés és a beutazás az államok szuverenitásához kapcsolódik. Minden ország saját maga határozza meg, hogy a külföldieket, illetve azok meghatározott csoportjait milyen feltételek alapján engedi belépni a területére.

Politikai filozófiai szempontból a külföldiek határátlépésének és beutazásának állami szabályozása azzal igazolható, hogy amikor egy állam megtagadja egy külföldi beléptetését, azzal nem akadályozza a külföldit abban, hogy más államban gyakorolja ezt a jogát, vagyis, hogy egy másik állam határán jelentkezzen belépésre.<sup>31</sup>

A külföldi és az állam felségjogának kapcsolata alapján, amikor egy személy a saját állampolgárságától eltérő állam területén tartózkodik, akkor alá van vetve egyrészt azon állam a területi felségjogának, amelynek a területén tartózkodik, ugyanakkor alá van vetve a saját állama személyi felségjogának is. Alapvető követelmény a külföldiekkel szemben,

---

<sup>26</sup> HAUTZINGER Zoltán – HEGEDÜS Judit – KLENNER Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.

<sup>27</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 13. cikk 2.

<sup>28</sup> Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 12. cikk.

<sup>29</sup> Emberi Jogok Európai Egyezménye, negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikk 2. bek.

<sup>30</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 13. cikk 1.

<sup>31</sup> NAGY Nelli (2018): Jogok határok között: A migráció politikai filozófiája. *Fundamentum*, 2018. 1. sz. 101-107. 103.

hogy kötelesek betartani a tartózkodási hely államának jogszabályait is.<sup>32</sup> A külföldiek belépésének szabályozása – az állami szuverenitása mellett – közvetetten a szuverenitást érintő alkotmányjogi kérdés. A külföldiek a szuverenitás területi hatálya alatt állnak, míg az állampolgárok a szuverenitás személyi hatálya alá tartoznak. „Az államról és a szuverenitásról való gondolkodás gyökerei régre nyúlnak vissza, és a hatalom gyakorlásával összefüggő régi kérdésfeltevések mindmáig élő problémák a jogtan, valamint az államtan számára. A 20. és a 21. század fejlődése azonban új problémákkal szembesíti az államokat. Napjaink egyik fő kérdésfeltevése a szuverenitás kapcsán például a globalizáció és az állami szuverenitás gyakorlásának problémája, illetve ezek összeütközése.”<sup>33</sup>

### **2.1.1 MIGRÁCIÓELMÉLETI FOGALMAK<sup>34</sup>**

A migráció vizsgálatának elméleti alapvetése előtt a nemzetközi migrációval kapcsolatban az értekezésben használt fogalomrendszer, elsősorban a törökországi migrációhoz kapcsolódó fogalmak ismertetésére kerül sor.

#### **a) A migráció fogalma**

Az emberi fejlődés során a migráció az emberi alkalmazkodás alapvető eszköze volt, amelyet gyakran a kockázatok elkerülése és a lehetőségek felfedezése érdekében alkalmaztak. Nem meglepő, hogy az emberek számára a migráció ma is egy olyan döntés, amellyel a kockázatok és a lehetőségek egyenlőtlen elosztására reagálnak, amely jelenség általánosnak tekinthető jelen korunkban.<sup>35</sup>

A migráció fogalmának számos megközelítése ismert, azonban nincs olyan nemzetközileg egységesen elfogadott definíció, amely teljes egészében lefedné ezt az összetett és szerteágazó jelenséget. Az ENSZ migrációs ügynöksége, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (UN Migration International Organization for Migration, IOM) a migráció

---

<sup>32</sup> LISZKAYNÉ NAGY – BALLA 1998, 14.

<sup>33</sup> BÓDI Stefánia – SZUHAI Iлона (2015): Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4-6. sz. 154-173. 155.

<sup>34</sup> Ez az alfejezet „SZUHAI Iлона (2018): *Nemzetközi migráció a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.” kiadvány egyes részeinek felhasználásával készült.

<sup>35</sup> DONATO, Katharine – MASSEY, Douglas S. (2016): Twenty-First Century Globalization and Illegal Migration. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 666. No. 1. 7–8.

fogalmát úgy határozza meg, mint egyes személyek elvándorlása a szokásos tartózkodási helyükről egy nemzetközi határ átlépésével egy olyan országba, amelynek nem állampolgárai.<sup>36</sup> Tóth Pál Péter migrációfogalma is kifejezi az emberi magatartás meghatározó szerepét: „A vándorlás egyéni vagy csoportos akarat eredménye, amelyet az általános társadalmi, gazdasági, politikai folyamatok, az egyéni szándék és a mindennapok történései egyszerre határoznak meg. A társadalomtudományok a migrációt a népesség térbeli mozgásának leírására használják.”<sup>37</sup>

### **aa) A migráció típusai**

Az emberi vándorlás több szempont alapján csoportosítható, azonban ezek a rendezőelvek sem egységesek. Hautzinger Zoltán az emberi helyváltoztatás ismérvei alapján a migráció következő csoportosítást alkalmazta:

A migráció

- „az államhatár átlépése alapján külső vagy belső;
- a mozgás iránya szerint kifelé vagy befelé irányuló;
- a résztvevők száma alapján egyéni, többes vagy tömeges;
- az egyéni akarat kifejezésre juttatása alapján szabad akaraton vagy kényszeren alapuló;
- a vándorlás ideje szerint időszakos vagy tartós;
- a vándorlás jellege szerint gazdasági, politika vagy kulturális;
- az utazás vagy a tartózkodás ellenőrzöttsége tekintetében legális (reguláris, szabályos, dokumentált), illegális (irreguláris, szabálytalan, nem dokumentált).”<sup>38</sup>

### **ab) Nemzetközi migráció**

Fontos először tisztázni a migráció és a nemzetközi migráció fogalma közötti különbséget. A szakirodalomban a vesztfáliai békeszerződéseket tekintik választóvonalnak. Ez alapján elkülöníthető az emberi vándorlás, amely a történelem előtti időktől létezik, illetve a nemzetközi migráció, amelyről a független és szuverén nemzetállamok sérthetlenségén

---

<sup>36</sup> IOM (2019a): *Glossary on migration, IML Series No. 34, 2019.* 137.

Forrás:[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf). (A letöltés dátuma: 2021. 03. 01.)

<sup>37</sup> TÓTH Pál Péter (2001): *Népességmozgások Magyarországon a XIX. és a XX. században.* In LUKÁCS Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.): *Migráció és az Európai Unió.* Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium.

<sup>38</sup> HAUTZINGER Zoltán (2018): *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése.* Pécs, AndAnn. 13-20.

alapuló nemzetközi jogi rendszer kialakítása, 1648 óta beszélhetünk. Az IOM hivatalos definíciója alapján a nemzetközi migráció azt a folyamatot jelenti, amelynek során a személyek elvándorolnak a szokásos tartózkodási helyükről és átlépik egy olyan ország nemzetközi határát, amelynek nem állampolgárai.<sup>39</sup>

### **ac) Az irreguláris migráció**

Az irreguláris migráció kifejezéssel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az IOM meghatározása alapján az irreguláris migráció egy olyan folyamat, amely „a kibocsátó, a tranzit- és a célország szabályain kívül esik.” A célország szempontjából irreguláris migrációnak számít a bevándorlási szabályok alapján szükséges engedély vagy dokumentumok nélküli belépés, tartózkodás vagy munkavégzés az adott országban. A kibocsátó ország szemszögéből az irregularitás olyan esetekben állapítható meg, amikor egy személy érvényes útlevél vagy úti okmány nélkül lépi át a nemzetközi határt, vagy nem felel meg kilépéskor az országhagyás feltételeinek. Van azonban egy olyan tendencia is, hogy az illegális migráció meghatározást kizárólag az „embercsempészéssel és az emberkereskedelemmel” összefüggésben használják. Az IOM kezdeményezésére a különbségtétel elvi háttere a politikai korrektség, vagyis, hogy emberekre ne használják az „illegális” jelzőt, hanem inkább azt, hogy irreguláris, mert az semlegesebb kifejezés.<sup>40</sup>

### **ad) Tranzitmigráció**

Az IOM meghatározása csak a tranzit fogalmát jelöli. Ez alapján két vagy több állam közötti átutazás megszakítását, vagy a rövid idejű tartózkodást jelenti. Emellett a tranzitutas fogalmát határozza meg a fogalomgyűjtemény, amely szerint olyan személy, aki légi, közúti, vagy teheri úton érkezett egy államból a második államrepülőterére, határátkelőjére, vagy kikötőjébe azzal a kizárólagos céllal, hogy folytatja útját egy harmadik államba.<sup>41</sup>

A tranzitmigráció jelenségére példakén említhető, hogy az európai országok felé tartó nemzetközi migránsok között jelentős arányban találhatók olyan személyek, akik először

---

<sup>39</sup> SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? *Belügyi Szemle*, 68. évf. 2020/9. sz. 109-125. 112.

<sup>40</sup> IOM (2011): *Glossary on Migration*. Forrás: [www.iomvienna.at/sites/default/files/IML\\_1\\_EN.pdf](http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

<sup>41</sup> IOM (2019a): *i. m.* 2017-218.

Európa perifériájára érkeznek azzal a szándékkal, hogy onnan utaznak a kontinensre. Véleményem szerint erre utal Ernest Ravenstein a „The Laws of Migration” (A migráció törvényei) című munkájában anélkül, hogy a tranzitmigráció fogalmát használná. Megfogalmazása szerint a migráció mértéke a távolság növekedésével arányosan csökken, szakaszosan valósul meg és nem egy hosszú, összefüggő vándorlási folyamatban.<sup>42</sup>

Törökország az egyik ilyen tranzitzóna az Európába irányuló nemzetközi migráció számára. A tranzitmigráció Törökország számára realitás, azonban más irreguláris migrációs formák is jelen vannak, mint a cirkuláris munkaerő-migráció, továbbá előfordul, hogy a tranzit migránsok és a menedékkérők áradata keveredik. Az 1970-es évek végétől kezdve a Törökországba irányuló nemzetközi migrációban tranzitmigránsok, irreguláris munkavállalók, menedékkérők és menekülők vettek részt. Azt, hogy a szabálytalanul, esetleg embercsempészek segítségével Törökországba lépő, majd elfogott migráns tranzitmigráns-e, csak feltételezni lehet a származási országa, valamint a belépés módja és a kilépés szándéka alapján.<sup>43</sup> Ilyen jellegű statisztikai adat nem áll rendelkezésre.

#### **ae) Ideiglenes és cirkuláris migráció**

Az ideiglenes migráció egy „sajátos motiváció vagy cél érdekében megvalósított vándorlás azzal a szándékkal, hogy azt követően a személy visszatérjen a származási országába, vagy továbbvándoroljon.” Cirkuláris migráció, amikor egy személy “ismételt legális vándorlást folytat két, vagy több ország között.” E két meghatározás alapján, valamint a két fogalom különbségeire tekintettel az ideiglenes migráció inkább egy egyszeri mozgásra, majd egy meghatározott idejű tartózkodásra utal az Európai Unióban, míg a cirkuláris migráció egy oda-vissza vándorlást jelent az EU és a származási ország között, amely lehetővé teszi a migráns számára, hogy újra belépjen a fogadó országba egy későbbi időpontban.<sup>44</sup> Illés Sándor és Kincses Áron meghatározása szerint „a nemzetközi cirkuláris migráció többszöri

---

<sup>42</sup> RAVENSTEIN, Ernest G. (1885): The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48. No. 2. 167–235.

<sup>43</sup> IÇDUYGÜ, Ahmet – YÜKSEKER, Deniz (2010): Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Representation in the Creation of a Migratory Phenomenon. *Population, Space and Place*. 2. Forrás: wileyonlinelibrary.com. (A letöltés dátuma: 2021. 03. 01.)

<sup>44</sup> EUROPEAN COMMISSION (2011): *Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States*. Publication Office of the European Union, Luxembourg. 14–15.

visszatérő mozgásokból áll ugyanazon térbeli rendszerben.”<sup>45</sup> Talán a fentiekből is látható, hogy a migrációs minták éles elhatárolása sokszor nem egyszerű, a mozgástípusok egymással összekapcsolódnak, illetve átalakulnak. Azok a „többes jelenségek” is bonyolítják a helyzetet, amelyre Illés Sándor és Kincses Áron hívta fel a figyelmet, vagyis a többes identitás, a többes állampolgárság, valamint a többes lakóhely.<sup>46</sup> Ezek a jelenségek sem ritkák ma már a globalizáció világában.<sup>47</sup>

#### **af) Migrációs minták és migrációs folyosók**

Ismeretes, hogy a nemzetközi migráció nem egységes a világ minden részén, hiszen formálják a gazdasági, földrajzi, demográfiai és egyéb tényezők, melyek különféle migrációs minták kialakulását eredményezik, “migrációs korridorok” vagy folyosók alakulnak ki.<sup>48</sup> A legfontosabb regionális mintázatok sokszor évtizedek, vagy évszázadok alatt jöbnek létre, és megmutatják, hogy az emberek hogyan és hová vándorolnak a nemzetközi térben.<sup>49</sup> A legnagyobb folyosók a fejlődő országokból a nagyobb gazdaságok felé irányulnak, mint az USA, Franciaország, Oroszország, az Egyesült Arab Emírátsok és Szaúd-Arábia. Megemlíthetjük azonban a közismert Németország – Törökország migrációs korridort is.<sup>50</sup>

Az ENSZ elemzése szerint ezek a minták valószínűleg még hosszú ideig megmarad a jövőben, főként azért, mert néhány fejlődő régióban és országban a népesség várhatóan növekedni fog az elkövetkezendő évtizedekben, így a migrációs nyomást a jövő generációk is érzékelni fogják.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> ILLÉS Sándor – KINCSES Áron (2012): Hungary as receiving country for circulars. *Hungarian Geographical Bulletin*, 2012, Vol. 61. No. 3. 197–218. 197.

<sup>46</sup> ILLÉS Sándor – KINCSES Áron (2009): Migráció és cirkuláció. *Statistikai Szemle*, 87. évf. 7–8. sz. 729–747. 733.

<sup>47</sup> SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? *Belügyi Szemle*, 68. évf. 2020/9. sz. 109-125. 113.

<sup>48</sup> SZUHAI (2020): *i. m.* 114.

<sup>49</sup> IOM UN MIGRATION (2019b): *i. m.* 2.

<sup>50</sup> SZUHAI Ilona (2018): A németországi török diaszpóra kialakulása és migrációjának dinamikája. In: GULYÁS Éva (szerk.): *Migrációs és a bevándorlókhoz való viszony Németországban és Magyarországon – Tanulmányok*. Győr, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszék. ISBN 978-615-5837-38-8.

<sup>51</sup> UN DESA (2019): *International Migration Stock 2019*. 2. Forrás: [www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation\\_2019.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2019.pdf). (A letöltés dátuma: 2020. 03.12.)



## b) A migráns fogalma

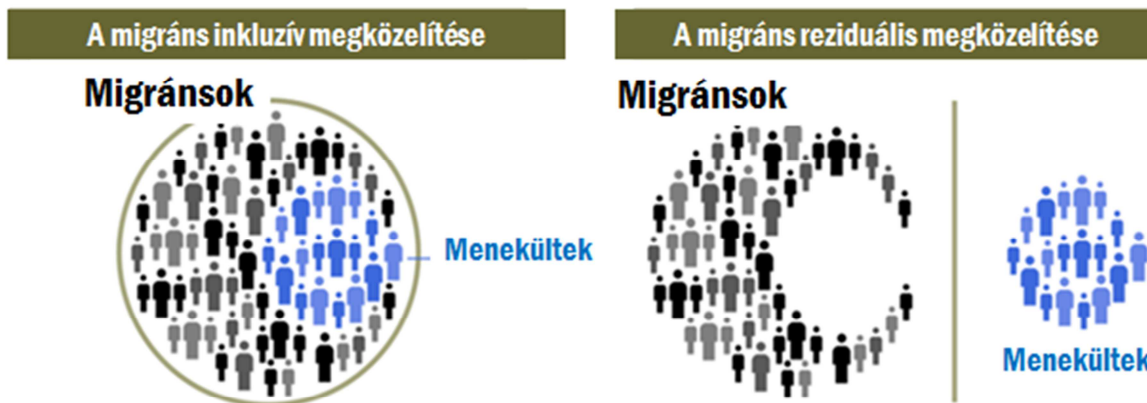
Russel King szerint az ember született vándor, és a migráció ebből az alapvető tényből eredeztethető. „A humánevolúció sok tekintetben összefügg azzal, hogy az egyén egyik helyről a másikra vándorol, és az ottani új körülményekhez alkalmazkodik.”<sup>52</sup>

A menekült jogi fogalmát a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény egyértelműen meghatározza, ezzel ellentétben a migráns meghatározásához nincs hasonló forrás, a migráns fogalomnak nincs univerzálisan elfogadott definíciója. A nemzetközi politikában és a humanitárius tevékenységhez kapcsolódóan ezért élénk vita forrása, hogy a „migráns” kifejezés magában foglalja-e a menekülteket vagy sem.

A kérdésnek kétféle megközelítése létezik, az ún. inkluzív és a reziduális. Az inkluzív felfogás szerint a menekültek a migráns kategória részét képezik (4. ábra). A reziduális megközelítés szerint viszont a menekültek külön csoportot jelentenek. Az alábbi ábra bemutatja az inkluzív, befogadó és a reziduális, maradékelv felfogás közötti különbséget.

4. ábra

*A migráns inkluzív és reziduális meghatározása*



*Forrás:* What is the meaning of ‘migrants’? <https://meaningofmigrants.org/>

Az inkluzív felfogás szerint a „migráns” egy gyűjtőfogalom, amely szerint migráns az, aki elhagyja a szokásos tartózkodási helyét, függetlenül a jogi státuszától vagy a vándorlás motivációjától. Ez alapján a migráns kategória magában foglalja a menekültet, a külföldi

<sup>52</sup> KING, Russell (2008): *Vándorló emberiség*. Budapest, Geographia Kiadó. 7.

munkavállalót, a határon átcsempészett személyt, az emberkereskedelem áldozatát, a csatlakozó családtagot, a nemzetközi diákokat és sok más csoportot.

A reziduális felfogás úgy tekint a migránsra, mint aki elhagyta a szokásos tartózkodási helyét bármilyen okból, kivéve a háborút vagy az üldöztetést. Ebből a szempontból a migráns kategória egy szerteágazó, fennmaradó csoportot takar, amelynek tagjait az a jellemvonás köti össze, hogy nem menekültek.

A migráns általánosan elfogadott definíciójának hiánya és a két eltérő felfogás mellett az is bonyolítja a kérdést, hogy a nemzetközi szervezetek sem használják egységesen a kategóriákat. Az ENSZ két, egymással szorosan együttműködő szerve sem értelmezi egységesen a migráns kategóriát. Az IOM az inkluzív megközelítés szerint határozza meg a migráns fogalmát, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) pedig a reziduális felfogás szerint.

Az IOM rendkívül általánosan definiálja a fogalmat: migráns minden olyan személy, aki átlép, vagy átlépett egy nemzetközi határt, vagy egy államon belül elhagyta a szokásos tartózkodási helyét, függetlenül:

- a személy jogi státuszától;
- attól, hogy önkéntesen vagy nem önkéntesen teszi;
- a vándorlás okától;
- a tartózkodás időtartamától.<sup>53</sup>

Hozzá kell tenni, hogy az IOM a saját tevékenységi célja alapján alkotta meg ezt a definíciót és nem új kategóriaként.

Az UNHCR álláspontja, hogy migráns mindenki, aki egyik országból a másikba vándorol anélkül, hogy háború vagy üldöztetés elől menekülne. A migráns tehát nem az üldöztetés, vagy a halál közvetlen veszélye miatt vándorol, hanem főként az életkörülményeinek javítása miatt álláskereső, vagy tanulmányok folytatása, családdegysítés, vagy más célból. Az UNHCR ezért nem javasolja, hogy a menekülteket is a migránsok kategóriájába tartozókként kezeljék, mert ez könnyen zavarhoz vezethet, amely hatással lehet a menekültek biztonságára és életére. Ezt azzal magyarázzák, hogy a migráns általában

---

<sup>53</sup> IOM UN MIGRATION (2019a): *i. m.*

önként vándorol, ezért a migráns kifejezést főként azokra használják, akik azért lépik át a határt, hogy jobb gazdasági lehetőségeket keressenek. Az UNHCR szerint ez nem igaz a menekültekre, akik nem térhetnek haza biztonságban, és ezért speciális védelmet igényelnek a nemzetközi jognak megfelelően. A menekült és a migráns kifejezés összemosása (inkluzív felfogás) elvonja a figyelmet erről a speciális védelemről, amelybe beletartozik például a visszaküldés tilalma (non-refoulement) és az engedély nélküli határátlépés miatti büntetés elleni védelem.<sup>54</sup>

A migráns és a menekült kategória bizonytalanságát megmutatta az is, hogy a 2015-ös válságot „migrációs válságnak” és „menekültválságnak” is nevezik a közbeszédben.

### **ba) Nemzetközi migráns**

Az IOM definíciója szerint a nemzetközi migráns olyan személy, aki az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik. Hontalan személy esetén a születési vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti államot kell érteni. Ez a meghatározás azokat a migránsokat foglalja magában, akik tartósan vagy ideiglenesen kívánnak vándorolni, akik szabályosan, a megfelelő okmányok birtokában utaznak, valamint a szabálytalan (irreguláris) helyzetben lévőket is.

Statisztikai szempontból viszont más kritériumok alapján határozzák meg a nemzetközi migráns fogalmát. Az ENSZ Gazdasági és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya (UN DESA) az ENSZ Nemzetközi Migrációs Statisztikákra vonatkozó Ajánlásai<sup>55</sup> szerint a “nemzetközi migráns” olyan személy, aki megváltoztatta szokásos tartózkodása szerinti országát. A dokumentum különbséget tesz “rövid idejű migráns” és a “hosszú idejű migráns” között. Előbbi legalább három hónapra, de kevesebb, mint egy évre, utóbbi legalább egy évre változtatja meg a tartózkodási országát. Az UN DESA definíciója viszont kizárja a rekreáció, a nyaralás, a barátok vagy rokonok látogatása, az üzleti, a gyógykezelés vagy a zarándoklás célú utazást. Problémát okoz viszont, hogy nem minden ország követi ezt a definíciót, közülük néhány más kritériumok alapján kategorizálja a nemzetközi migránsokat, például azzal, hogy eltérő minimális tartózkodási időt alkalmaz.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> UNHCR (2016): ‘Refugees’ and ‘Migrants’. *Frequently Asked Questions (FAQs)*. Forrás: [www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html](http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html) (A letöltés dátuma: 2021. 03. 01.)

<sup>55</sup> UN DESA (1998): *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1* para. 32. Forrás: [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm\\_58rev1e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 15.)

<sup>56</sup> IOM UN MIGRATION (2019b): *World Migration Report 2020*. 110. Forrás: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf) (letöltés ideje: 2020.03.12.)

Az országok közötti eltérések a definíciókban, valamint az adatgyűjtés módszereiben ezért megnehezítik a nemzetközi migránsokra vonatkozó nemzeti statisztikák teljes összehasonlíthatóságát.<sup>57</sup>

## **bb) Displaced person**

A magyar szakirodalomban több magyar magyarázó kifejezés található a displaced person elnevezésre: otthonából elűzött személy; elűzött; otthonát elhagyni kényszerült személy, otthontalanná vált személy. Az IOM hivatalos definíciója szerint a „displaced person” olyan személy vagy emberek csoportja, aki, vagy amely arra kényszerült, hogy elmeneküljön, vagy elhagyja otthonát, illetve szokásos tartózkodási helyét akár nemzetközi határ átlépésével, akár egy országon belül, különösen fegyveres konfliktus, általános erőszak, az emberi jogok megsértése, természeti vagy ember által okozott katasztrófa eredményeként, vagy ezek hatásainak elkerülése érdekében.<sup>58</sup> Ennek megfelelően lehet: internally displaced person, vagyis belső menekült; az országhatárt átlépve pedig nemzetközi védelmet kereső személlyé válik, vagyis – az internally displaced person analógiájára – internationally displaced person-nek nevezhetjük. Figyelemmel arra, hogy mindkét esetben egy elmenekülési kényszerről, egy kényszerítő körülményről van szó, véleményem szerint célszerű lenne ennél a kifejezésnél az angol változatot használni a displacement, a displaced person és az internally displaced person (IDP) szavakkal. Az angol kifejezések átvételére számos példa van már a magyar szaknyelvben, mint a „governance,” „agenda” vagy a „policy.”

Véleményemet azzal indokolom, hogy a magyar nyelvben, általánosságban a „menekült” kifejezést használjuk mindenkire, aki valahonnan, valamilyen okból elmenekült (külső, vagy belső is), tehát éppen menekülő helyzetben van. Jogi szempontból ez azért nem helytálló, mert a nemzetközi védelmet kérők közül, bár többet elismerhet egy állam menekültként a Genfi konvenció alapján (vagy más védelmet kaphat: kiegészítő, ideiglenes), azonban ameddig nem születik meg a döntés, addig menedékkérő a hivatalos státusza, amiből – elutasítás esetén – elutasított menedékkérő válhat, akinek, amennyiben nincs más jogalapja a tartózkodásra, el kell hagynia az adott ország területét. Kevesen tesznek különbséget azzal, hogy amikor a már elismert menekültről beszélnek, akkor

---

<sup>57</sup> HÁRS Ágnes: A külföldi munkavállalók statisztikai számbavételének kérdéseiről. 227. Forrás: <http://demografia.hu> (A letöltés ideje: 2021. 04. 12.)

<sup>58</sup> IOM UN MIGRATION (2019a): *i. m.*

hozzáteszik, hogy menekültstátuszt kapott személy, vagy elismert menekült, mert így egyértelművé válna a meghatározás.

Szép Árpád is rámutatott arra, hogy a jogi szaknyelv szűken értelmezi, és kizárólag azokra alkalmazza a menekült kifejezést, akik esetében a menekültként való elismerés feltételei fennállnak.<sup>59</sup> Az értekezés témájához kapcsolódóan szintén egy példa a menekült kifejezés általános alkalmazására a Szíriából Törökországba menekült sírek esete, akikről a későbbiekben részletesen szó lesz. Ezeket az embereket is a köznyelvben menekülteknek nevezik. Törökországban viszont a kormány döntése értelmében, a síreknek nincs lehetőségük egyéni menedékjogi kérelmet benyújtani. Számukra a kormány csoportos védelmet nyújt, ami kezdetben, 2011 végén de facto ideiglenes védelem volt, 2014-ben azonban az Ideiglenes Védelmi Rendelet alapján már hivatalos státusznak minősült. Esetükben tehát nem a Genfi konvenció feltételei alapján adnak menekültstátuszt, hanem – az európai gyakorlatnak megfelelően – ideiglenes védelmet kaptak (temporary protection). A pontos megnevezésük tehát „ideiglenes védelem alatt állók” lenne, esetleg ideiglenes menekültek, vagy a magyar terminológia szerint „menedékesek.”

Az eddigieket összefoglalva megállapítható, hogy a „migráns” elnevezés a legáltalánosabb megfogalmazása azoknak a személyeknek, akik megváltoztatják lakóhelyüket. A meghatározás több kategóriát is magában foglal a tartózkodás jogcímétől és a tartózkodás idejétől függően. Ez a fogalom még nem ad információt arról, hogy az adott személy milyen szándékkal, milyen célból lép be egy olyan országba, amelynek nem állampolgára, ezért véleményem szerint a migráns elnevezés egy célszerű megnevezés, hiszen a nemzetközi határokat átlépő személyeket a különféle státuszuk alapján kategorizálják az államok. Ezt azzal támasztom alá, hogy a nem honos állampolgárok tartózkodási jogosultságot a beutazás, illetve a tartózkodás célja alapján szerezhettek, továbbá a tartózkodási jogosultságnak megfelelő okmányokat kapják meg. A tartózkodás célja alapján megszerzett tartózkodási jogosultság határozza meg a nem honos állampolgárok státuszát, vagyis a jogaik és a kötelezettségeik körét a fogadó országban. Ezért mondhatja Stephen Castles, hogy amikor a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az emberi mobilitás nemcsak nagyságrendjében növekszik, hanem a nemzetközi migráció egyre összetettebbé válik, akkor arról van szó, hogy a „nemzetközi migránsok” csoportja egyre

---

<sup>59</sup> SZÉP Árpád (2012): A védett beléptetési eljárás kudarca: a diplomáciai menedékjog vége? *Iustum Aequum Salutare*, VIII. évf. 2012/1. sz. 147–161. 148.

összetettebb, hiszen egyre több jogi és igazgatási kategóriába sorolják ezeket a személyeket az államok és a nemzetközi szervezetek, úgymint magasan képzett munkavállalók, irreguláris migránsok, menekültek, menedékkérők, családtagok.<sup>60</sup> Az Európai Unió fogalomrendszerét is figyelembe véve további kategóriák léteznek: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, harmadik országbeli állampolgárok, menedékes, oltalmazott, kísérő nélküli kiskorú. Különleges védelmi kategóriába tartoznak a befogadottak, esetükben a visszaküldés tilalma állapítható meg.<sup>61</sup> Mindezek alapján a migráns kategória további elemzési, csoportosítási szempontok, alapvetően a cél alapján válhat konkréttá: menekültstátusz, illetve hontalan státusz kérelmezése, munkavállalás, családdegyesítés, tanulmányok folytatása, stb.

Az értekezés az IOM által meghatározott, inkluzív migránsfogalom használatát követi. Ez összhangban áll az MTA Migrációs Munkacsoportjának nézetével is, amely szerint „a menedékkérők és menekültek a migránsok egy speciális alcsoportját alkotják. A migráns kifejezés általános gyűjtőfogalomként az úton lévő, az egyes országokba belépő vagy ott tartózkodó külföldiekre használatos.”<sup>62</sup>

A nemzetközi migránsok kategóriáinak részletesebb áttekintése alapján megállapítható, hogy ide tartoznak az ideiglenes munkavállalók a vendégmunkások vagy a szerződéses munkások is. Ők egy meghatározott időtartamig tartózkodnak az adott országban munkavállalás céljából. A magasan képzett migránsok és üzletemberek lehetnek menedzserek, vállalati felsővezetők, szakemberek, akik transznacionális vállaltok és nemzetközi szervezetek belső munkaerőpiacán belül mozognak. Az irreguláris migránsok általában a szükséges okmányok és engedélyek nélkül lépnek be az országba. Stephen Castles meghatározása szerint a munkamigrációs folyamatok résztvevői nagy részben az okmányok nélküli migránsok. Néhány ország hallgatólagosan megengedi az ilyen migrációt azért, hogy mobilizálja a munkaerőt a munkáltatók igényei szerint a szociális költségek és a migránsok védelme nélkül.

A kényszermigránsok kategóriájába tartoznak a Genfi konvenció alapján menekült mellett azok is, akik valamilyen természeti katasztrófa vagy fejlesztési projektek – új gyárak, utak vagy gátak – miatt kényszerülnek vándorolni. A menekült fogalmát a menekültek

---

<sup>60</sup> CASTLES, Stephen (2000): International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. *International Social Science Journal*, Vol. 52. No. 165. 269–281. 270.

<sup>61</sup> BÓDI Stefánia – SZUHAI Ilona (2015): Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete. *Polgári Szemle*, 4. évf. 6. sz. 169–188.

<sup>62</sup> MTA MIGRÁCIÓS MUNAKCSOPORT (2015): *i. m.* 10.

helyzetéről szóló 1951. évi Genfi egyezmény határozza meg. Menekült az, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vagy politikai véleménye miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti (hontalan esetében a szokásos tartózkodás helye szerinti) országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni.”<sup>63</sup>

Menedékkérőknek nevezzük azokat a személyeket, akik nemzetközi védelmet keresnek, és benyújtották a menedékjogi kérelmüket egy adott ország hatóságaihoz, de még nem született döntés az ügyükben. A családtagok családegyesítés céljából csatlakoznak olyan személyekhez, akik már az adott országban valamilyen tartózkodási jogosultsággal rendelkeznek. A visszatérő migránsok a származási országuktól eltérő országban eltöltött bizonyos időtartam után visszatérnek származási országukba. Ezek a migránsok sokszor tőkével, kibővült ismeretekkel és gazdaságilag hasznosítható tapasztalatokkal kerülnek vissza hazájukba, ahol hozzájárulnak a gazdasági fejlődéshez. A szabad mozgás és tartózkodás jogával az EGT-állampolgárok és családtagjaik rendelkeznek, akik az Európai Unió tagállamai, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc állampolgárai. Harmadik országbeli állampolgároknak nevezzük azokat a személyeket, akik nem állampolgárai egyik EU-tagállamnak sem.

Az Európai Unió ideiglenes védelmet nyújt azoknak a személyeknek, akik a tömegesen menekülők olyan csoportjába tartoznak, amelyet az Európai Unió Tanácsa ideiglenes védelemre jogosultként elismert, és amelyet olyan személyek alkotnak, akik hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összeecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése miatt kényszerültek elmenekülni otthonukból. Az oltalmazott kiegészítő védelemben részesül, mert nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. A sajátos szükségletekkel rendelkező személyek csoportjába tartoznak a kísérelő nélküli kiskorúak. Ők olyan kiskorú személyek, akik felnőtt kísérelő nélkül érkeznek az adott országba, vagy a belépést követően maradtak felügyelet nélkül. Amíg ismét felnőtt felügyelete alá nem kerülnek, addig e kate-

---

<sup>63</sup> 1989. évi 15. törvényerejű rendelet 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, 1. fejezet, 1. cikk, (2) bekezdés.

góriában maradnak. A magyar szabályozás szerint befogadott az a személy, aki az állampolgársága szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, de nem jogosult menekültkénti vagy hontalankénti elismerésre, sem ideiglenes vagy kiegészítő védelemre.

Hontalan az a személy, akit egyik állam sem ismer el állampolgárának. A hontalanság számos ok miatt alakulhat ki, így például hontalan személytől való születés, államutódlás, állampolgárságra vonatkozó nemzeti jogok összeütközése, állampolgárságtól való megfosztás, az állampolgárság elvesztése a törvény erejénél fogva. Van a migránsoknak egy olyan csoportja, amelynek tagjai valamilyen konfliktus miatt váltak otthontalanná, és a vándorlás során egy adott országban megrekedtek, nehéz helyzetbe kerültek. Rájuk nem vonatkoznak a jelenlegi védelmi eszközök, mivel a nemzetközi szervezeteknek nincs mandátumuk e személyek védelmére. A stranded migrants, vagyis a megrekedt, vagy nehéz helyzetben hagyott migránsok kategória tipikusan olyan vegyes migrációs populáció, amelybe beletartozhat a szabályosan tartózkodó migráns, az engedély nélkül tartózkodó migráns, a munkavállaló, aki a válsággal érintett ország állampolgára és az olyan kényszermigráns, aki nem nyújtott be menedéjogi kérelmet. A veszélyeztetett helyzetük miatt a válság kialakulásakor különösen sebezhető helyzetbe kerülnek. Ideiglenes tartózkodókként nincs meg a megfelelő forrásuk a gyors elmeneküléshez. Ilyen helyzet állt elő Líbiában 2010-ben a polgárháború és a NATO-bombázások idején, amikor mintegy 800 000 ember rekedt az országban, köztük voltak ázsiai migráns munkavállalók, illetve a szubszaharai területről átutazó migránsok is.<sup>64</sup>

### **2.1.2 A MIGRÁCIÓKUTATÁS ELMÉLETI MODELLJEI<sup>65</sup>**

A nemzetközi migráció okainak feltárására a 19. század óta számtalan modell készült, ezek az elméletek és kutatási irányok gyakran eltérő feltételezéseket és fogalmakat használnak. A 19. második felétől egyre növekvő, Amerikába történő kivándorlás erősen foglalkoztatta

---

<sup>64</sup> SZUHAI (2018): *i. m.* 8-9.

<sup>65</sup> Ez az alfejezet „SZUHAI Ilona (2018): Nemzetközi migráció a 21. században. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.” kiadvány egyes részeinek felhasználásával készült.



az európai országok politikusait. Már ekkor tapasztalható volt a témával kapcsolatos kutatások és kutatói attitűdök polarizálódása.<sup>66</sup>

Az emberek vándorlásának sokféle oka és hatása lehet. Ez a komplexitás megjelenik a migrációs folyamatokat magyarázó különféle elméleti modellekben is.<sup>67</sup> „Azért beszélünk modellekről, mert a nemzetközi migrációnak ma nincs egy egységes, átfogó elmélete, csak elmélettöredékek léteznek, amelyek nagyrészt egymástól elszigetelten jöttek létre.”<sup>68</sup> A bevándorlásban érvényesülő minták és tendenciák viszont azt jelzik, hogy a jelenlegi összetett és szerteágazó migrációs folyamatok megértéséhez nem elegendő egyetlen tudományág módszertana, vagy egyetlen elemzési szint.

A migráció kutatása leginkább a társadalomtudományok, azon belül a szociológia keretében valósul meg. Jelentősnek mondható azonban a kérdés közgazdaságtani, történeti, valamint demográfiai irodalma. Egyes vonatkozásaival foglalkozik az antropológia, a jogtudomány és a politikatudomány. A komplex vizsgálatok gyakran utalnak más tudományágakba tovaryűrűző vagy onnan érkező hatásokra és körülményekre.<sup>69</sup>

A migráció interdiszciplináris jellegét mutatja, hogy felkeltette az összes, emberekkel foglalkozó tudományág figyelmét. Alan Richardson már 1967-ben megállapította, hogy a migráció különféle aspektusait tanulmányozták demográfusok és közgazdászok, szociológusok és antropológusok, történészek és a politikatudománnyal foglalkozók, pszichiáterek és pszichológusok. Mindegyik kutatás a migrációs viselkedés eltérő aspektusát vizsgálta, és az adatok eltérő csoportjait hasznosította.<sup>70</sup> Thomas Faist ezzel szemben a migrációt magyarázó elméleteket a vizsgálat szintje szerint osztályozta (1. táblázat), ez alapján mikro-mezo-makro-szintű besorolást alkalmazott.

---

<sup>66</sup> HAUTZINGER et al. (2014): *i. m.* 35.

<sup>67</sup> PETŐVÁRI Bence (2010): *A paradigmaváltás esélyei a fejlett országok migrációs politikájában*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola. 21.

<sup>68</sup> SÍK Endre szerk. (2012): *A migráció szociológiája 1*. E-tankönyv. Elérhető: [https://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio\\_Szociologiaja\\_1.pdf](https://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio_Szociologiaja_1.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 15.) ) 7.

<sup>69</sup> HAUTZINGER et al. (2014): *i. m.* 35.

<sup>70</sup> RICHARDSON, Alan (1967): A Theory and a Method for the Psychological Study of Assimilation. *International Migration Review*, Vol. 2. No. 4.

1. táblázat

*A migráció elemzésének és elméleteinek vizsgálati szintjei*

<b>MIKRO</b> Az egyén és értékei, vágyak és elvárások	<b>MEZO</b> Közösségek és társadalmi hálózatok	<b>MAKRO</b> Makro-szintű lehetőségstruktúrák
<i>Egyéni értékek és elvárások</i> - a túlélés, vagyon, státusz, kényelem, ösztönzés, autonómia, kapcsolat és moralitás javítása, vagy megóvása	<i>Társadalmi kötelek</i> - erős kötődések: családhoz és háztartásokhoz - gyenge kötődések: hálózatok és potenciális vándorlók, ezeket segítő ügynökök (brókerek) és az otthonmaradók között <i>Szimbolikus kötelek</i> rokon, etnikai, nemzeti, politikai és vallási szervezetek; szimbolikus közösségek <i>Az összeköttetések tartalma</i> - tranzakciók - kötelezettségek, viszonyosság és szolidaritás; mások erőforrásaihoz való hozzáférés, kontroll és információ	<i>Gazdaság</i> - jövedelem és munkanélküliségi különbségek <i>Politika</i> - a térbeli mobilitás szabályozása nemzetállami és nemzetközi rezsimek által; - politikai elnyomás, etnikai, nemzeti és vallási konfliktusok <i>Kulturális környezet</i> domináns normák és párbeszéd <i>Demográfia és ökológia</i> - népességnövekedés; - termőföld és víz elérhetősége; - technológiai színvonal

*Forrás:* Petővári (2010): *i. m.* 24.

FAIST, Thomas (2000): *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford, Oxford University Press. 31.

A migrációs folyamatokat vizsgáló különféle elméletek az eltérő körülményekre és feltételekre helyezik a hangsúlyt, amelyek alapján az egyének meghozzák a migrációs döntést, vagy olyan, a strukturális vagy egyéni tényezőktől független helyzeteket emelnek ki, amelyek eredetileg kiváltották a migrációt. A migrációs elméletek eltérő arányban vizsgálják a jelenség okait, következményeit és folyamatát. A rendkívül szerteágazó és összetett elméletek közül – Petővári Bence csoportosítását alapul véve – a legfontosabb migrációelméleti irányzatokat mutatja be az értekezés.

**a) A klasszikus taszítás-vonzás elméletek**

Ernest Ravenstein a migrációs elméletek legelső képviselőjének tekintik. *The Laws of Migration* című munkájában kifejtette, hogy a migráció oksági viszonyait egy úgynevezett „taszító-vonzó” mechanizmus szabályozza, vagyis egy adott hely kedvezőtlen körülményei az embereket eltaszítják a vonzóbb adottságú helyek felé. Ezt az azóta szinte

alaptörvényként kezelt megközelítést „push-pull” taszítás-vonzás hatásnak, vagy másképpen gravitációs hatásnak nevezik. „Ravenstein törvényei szerint a migráció elsődleges oka a jobb gazdasági lehetőségek felé való elmozdulás; a migráció mértéke a távolság növekedésével arányosan csökken; szakaszosan valósul meg és nem egy hosszú, összefüggő vándorlás formájában; a népesség mozgása kétirányú is lehet; bizonyos tényezők befolyásolják az adott személy migrációs hajlandóságát, ilyen lehet a nem, a társadalmi osztály, az életkor.”<sup>71</sup>

## **b) Az egyén döntésére épülő modellek**

A gazdasági alapú megközelítések főleg az 1950-es és 1960-as években játszottak főszerepet. A neoklasszikus közgazdaságtan makro elmélete a bérek és a foglalkoztatás országok közötti eltéréseire, valamint a migráció költségeire összpontosít; a mozgást általában a jövedelem maximalizálására vonatkozó egyéni döntésekre vezeti vissza. Az elmélet és annak magyarázatai szerint a nemzetközi migráció – csakúgy, mint az országokon belüli – a munkaerő-kereslet és a munkaerő-kínálat területi különbségeire vezethető vissza. Azokban az országokban, amelyek a tőkéhez képest jelentős munkaerőforrással rendelkeznek, ott alacsonyak az egyensúlyi piaci bérek, ott pedig, ahol a tőkéhez képest korlátozottak a munkaerő-piaci tartalékok, magas piaci béreket találunk. A bérkülönbségek hatására a munkások az alacsony bérű országból átmennek oda, ahol magasabbak a fizetések. A mozgás következményeként a tőkeszegény országban csökken a munkaerő-kínálat, növekednek a bérek, míg abban, amelyik gazdag tőkében, a munkaerő-kínálat növekszik, és a kereseti színvonal kezd visszaesni. Ez a folyamat olyan egyensúlyi állapot kialakulásához vezet, amelyben a nemzetközi bérkülönbségek csak az országok közötti mozgás anyagi és pszichikai költségeit fejezik ki.<sup>72</sup>

A makrogazdasági modellhez hasonlóan a mikro-gazdasági modell is az egyéni választásra épül. E rendszerben a logikusan viselkedő egyén azért dönt a migráció mellett, mert költség-haszon számítások alapján úgy véli, hogy a mozgás számára csak hasznot hoz. Ez az irányzat a nemzetközi migrációt az emberitőke-beruházás egy formájaként határozza meg. Az emberek annak megfelelően választják meg az irányt, hogy adott képzettség mellett hol tudják a legnagyobb jövedelmezőséget elérni. Mielőtt azonban szert tehetnének

---

<sup>71</sup> PETŐVÁRI (2010): *i. m.* 24.

<sup>72</sup> MASSEY, Douglas S. et al. (1993): Theories of International Migration. A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, Vol. 19. No. 3. 431–466.; SÍK (2012): *i. m.* 9.

az eredményesebb munkáért járó magasabb bérekre, vállalniuk kell bizonyos befektetéseket, amelyek kiterjednek az utazással kapcsolatos kiadásaira, az utazás és a munkakeresés időtartama alatt felmerülő létfenntartási költségekre, az új nyelv és kultúra elsajátításához szükséges erőfeszítésekre, mindazokra a nehézségekre, amelyekkel szembekerülnek az új munkaerőpiachoz való alkalmazkodás során, és idetartoznak a régi kötelek elszakítását és az új kapcsolatok kiépítését kísérő pszichológiai költségek is. A potenciális migránsok becsléseket végeznek arra vonatkozóan, hogy az alternatív nemzetközi helyszínre költözésükkel mekkora nyereségre tehetnek szert, illetve milyen költségeik lehetnek, és abba az irányba indulnak el, ahol egy bizonyos időn belül a legnagyobb a várható, korrigált nettó hozam.<sup>73</sup>

### c) A migrációs folyamatot előtérbe helyező modellek

„Az egyén döntésére épülő modellek és a korai gazdasági alapú modellek legfőbb hiányossága, hogy nem foglalkoznak azzal az alapvető kérdéssel, hogy miért van az, hogy ugyanolyan körülmények és feltételek között egyesek elvándorolnak, mások pedig nem. Mi különbözteti meg a vándorlókat a helyben maradóktól? Ezekre a kérdésekre inkább a szociológia és a behaviorista irányzatok próbáltak választ keresni, mivel a válasz túlmutat a racionalitás határain.”<sup>74</sup> Gunnar Malmerg ezt a jelenséget “immobilitási paradoxonnak” nevezte.<sup>75</sup>

A migráns hálózatok olyan interperszonális kapcsolatoknak a láncolatát jelentik, amelyek a migránsok, a korábbi migránsok és az otthon maradók között szövődnek a származási és a célországban a rokonsági, barátsági köteleken és a kibocsátó, eredeti közösséghez fűződő szálakon keresztül. Ezek fokozzák a nemzetközi mozgás valószínűségét, mert csökkentik a költözködés költségét és kockázatát, és növelik a migráció várható nettó hozamát. A hálózati kapcsolatok a társadalmi tőke egyik formájává válnak, amelyre támaszkodhatnak azok az emberek, akik külföldi foglalkoztatási lehetőséget kívánnak szerezni. Ha a migránsok száma elér egy kritikus mértéket, akkor a hálózatok terjedése csökkenti a mozgás költségeit és kockázatait. Ez növeli a migráció növekedésének a valószínűségét, tehát újabb mozgáshoz vezet, ami viszont tovább szélesíti a hálózatot, és

---

<sup>73</sup> Uo.

<sup>74</sup> PETŐVÁRI (2010): i. m. 27.

<sup>75</sup> MALMERG, Gunnar (1997): Time and Space in International Migration. In HAMMAR et al. eds.: *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, Berg, 21–48. 21.

így tovább. Ez a migrációs viselkedés idővel a küldő társadalom egyre szélesebb rétegeire terjed ki.<sup>76</sup> Ez a dinamikus elmélet a nemzetközi migrációt egyéni vagy háztartási döntési folyamatnak tekinti, azonban azt állítja, hogy a migrációs műveletek egy idő után szisztematikusan megváltoztatják azt a környezetet, amelyben a jövőre vonatkozó migrációs döntések megszületnek, jelentősen megnövelve annak valószínűségét, hogy a későbbi döntéshozók a migrációt választják.

A migrációs hálózatok modelljét kiegészíti az úgynevezett intézményelmélet. Amikor a migráció megindult, magánintézmények és önkéntes szervezetek alakultak, hogy kielégítsenek egy keresletet, amely abból az egyensúlytalanságból fakad, hogy sok ember szeretne belépni a tőkében gazdag országokba, miközben ezek az országok csak kisszámú beutazást engedélyeznek. Ez az egyensúlytalanság, valamint azok a korlátok, amelyeket a központi helyzetű országok állítanak fel, hogy a határaikon kívül tartsák a migránsokat, jövedelmező környezetet teremtenek azoknak a vállalkozóknak és intézményeknek, amelyek nyereségszerzési céllal vállalkoznak a nemzetközi mozgás elősegítésére, létrehozva a migráció feketepiacát.<sup>77</sup>

A hálózatok bővülése és a migránsokat támogató intézmények fejlődése mellett a nemzetközi migráció más módon is fenntartja magát, mégpedig azáltal, hogy a további mozgások valószínűsége az időben előrehaladva folyamatosan nő. Ez a folyamat az alapja a kumulált okság elméletének. A motivációk összeadódnak, minden egyes migrációs művelet módosítja azt a társadalmi összefüggést, amelyben a következő migrációra vonatkozó döntést meghozzák, úgy, hogy nő a további migráció valószínűsége. A társadalomkutatók hat olyan társadalmi-gazdasági tényezőt azonosítottak be, amelyek potenciálisan hatást gyakorolnak a migrációra ilyen kumulált formában:

- a jövedelem eloszlása,
- a föld eloszlása,
- a mezőgazdasági termelés szerkezete,
- a migráció kultúrája,
- a humán tőke regionális eloszlása és
- a munka társadalmi címkézése.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> MASSEY et al. (1993): *i. m.* In SÍK (2012): *i. m.* 22.

<sup>77</sup> MASSEY et al. (1993): *i. m.* In SÍK (2012): *i. m.* 23.

<sup>78</sup> U.o.

#### **d) A modern gazdasági alapú elméletek**

A migrációt érintő új hatások integrálásának szükségessége inspirálta a migrációelméletek új irányzatainak kialakulását az 1980-as és 1990-es években. A szociális és hálózati modellek fejlődésével a közgazdaságtan alapú elméletek is továbbfejlődtek, és kialakult egy új irányzat, a migráció új közgazdaságtana. Az új közgazdaságtan a neoklasszikus elmélet számos előfeltevését és következtetését megkérdőjelezi. Az új megközelítés kulcseleme, hogy a migrációs döntéseket nem elkülönült egyének hozzák, hanem általában családok vagy háztartások, tehát közösen cselekvő emberek, akik nem csupán remélt jövedelmük maximalizálására törekednek, hanem arra is, hogy csökkentsék a kockázatokat és enyhítsék a kudarcok esetleges következményeit. Az egyéneknek és a háztartásoknak eltérő lehetősége van arra, hogy a háztartás forrásainak felhasználásán keresztül befolyásolják a gazdasági gyarapodásukkal kapcsolatos kockázatokat. Az új közgazdasági elméletek úgy érvelnek, hogy a háztartások nemcsak azért küldik külföldre tagjaikat, hogy abszolút értékben, hanem hogy más háztartásokhoz képest növeljék a jövedelmüket, és ezzel mérsékeljék relatív nélkülözésüket, lecsúszásukat a többi viszonyítási csoporthoz képest. Az, hogy egy háztartás érez-e lecsúszást saját relatív helyzetében, attól függ, milyen jövedelemhez nem jut hozzá a jövedelmi eloszlás szerint képzett referenciacsoporthoz képest.<sup>79</sup>

#### **e) A pluralista modellek**

A világrendszer-elmélet, a hálózatelmélet, az intézményelmélet és a kumulált okság elméletének különféle állításai mind azt sugallják, hogy a migrációs áramlások meghatározott helyen és időben bizonyos mértékű stabilitásra, struktúrára tesznek szert, amit migrációs rendszereknek nevezünk. Ezekben viszonylag intenzív az áruk, a tőke és a személyek mozgása egyes országok között, míg máshol gyengébb ezek forgalma. Egy nemzetközi migrációs rendszerhez általában szükséges egy központi helyzetű fogadó régió, amely lehet egy ország vagy országcsoport, és a speciális küldő országok állampolgárai, akik nagy intenzitású mozgásban vannak.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> MASSEY et al. (1993): *i. m.* In SÍK (2012): *i. m.* 11-13.

<sup>80</sup> MASSEY et al. (1993): *i. m.* In SÍK (2012): *i. m.* 27.

„A migrációs rendszer elmélete nem elkülönült elmélet, azonban ugyanúgy alkalmas az általánosításra, mint a fenti migrációt magyarázó modellek. A migrációs rendszerek vizsgálata a következő feltételezések megfogalmazására ad lehetőséget:

1. Egy-egy rendszerhez tartozó országoknak nem szükséges földrajzi kapcsolatban lenniük, mert az áramlások inkább politikai és gazdasági kapcsolatokra épülnek, mint fizikaiakra. A szomszédság megkönnyíti a kapcsolat kiépítését, azonban nem garantálja azt.
2. Lehetséges többpólusú rendszerek kialakulása is, amelyekben szétszórtan elhelyezkedő központi helyzetű országok fogadják az egymást részben átfedő országok halmazából érkező bevándorlókat.
3. A nemzetek egynél több migrációs rendszerhez is tartozhatnak, de a többszörös tagság inkább a küldő, mint a fogadó országok esetében fordul elő.
4. A politikai és gazdasági körülmények változnak, a rendszerek fejlődnek, a stabilitás nem a struktúra befagyasztását jelenti. Országok kerülhetnek be egy rendszerbe, vagy eshetnek ki onnan, a társadalmi változásra, gazdasági hullámmásra vagy politikai megrázkódtatásra reagálva.”<sup>81</sup>

„Az elméletek szerint a migráció rendszeres, térközi és időben fenntartott kapcsolatokat igényel. A migrációs folyamatban részt vesznek egyének, kapcsolatból álló hálózatok és ezek közösségi formái, valamint szélesebb intézményesített struktúrák, mint például helyi vagy nemzeti kormányzatok. A migráció transznacionális elmélete országok csoportjaira épül, míg a transzmigráció a transznacionális közösségek társadalmi egységeire utal.”<sup>82</sup>

A migrációs modellek, elméletek halmazából az értekezés módszertana szempontjából az ismertett elméleti modelleknek van jelentőségük. Elsősorban a taszítás-vonzás megközelítés alapján vizsgálható a Törökországban tartózkodó sírek migrációs hajlandósága, azonban a többi elméleti modell is jelentős szerepet játszik, hiszen alapvetően mindegyik az ok-okozati folyamatok elemzését végzi különböző szinteken (egyéni, háztartási, országos és nemzetközi), azonban ez nem jelenti azt, hogy azok nem egyeztethetők össze egymással. A nemzetközi migrációt magyarázó elméleti modellek

---

<sup>81</sup> SÍK (2012): *i. m.* 27.

<sup>82</sup> PETŐVÁRI (2010): *i. m.* 34.

alapvetően különböző fogalmakat, feltételezéseket és vonatkoztatási rendszereket használnak, nem versengenek egymással, hanem kiegészítik egymást.

Az értekezés a migrációs rendszert az EU és Törökország viszonylatában veszi alapul. A taszító és vonzó tényezőket az európaizáció, vagy közösségesedés elméleti keretében tárja fel az értekezés, teret adva a migrációs rendszerre szélesebb értelemben ható tényezők vizsgálatának is.

## **2.2 A GLOBÁLIS MIGRÁCIÓS KORMÁNYZÁS KONCEPCIÓJA**

A migrációs kormányzás meghatározása előtt szükséges felvázolni a globális kormányzás fogalmát és helyzetét, ezzel megvalósítható a migrációs kormányzás globális környezetben történő elhelyezése. Az ENSZ Globális Kormányzás Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) 1995-ben készítette el a „Globális szomszédságunk” című jelentését.<sup>83</sup> Ezzel az eseménnyel hivatalosan elfogadottnak tekintették a globális kormányzás koncepcióját. A Bizottság deklarálta, hogy a kollektív erő felhasználásával történő együttműködésnek nincs alternatívája a világ jobbá tételéhez.

A koncepció szerint a kormányzás azoknak az eljárásmodoknak az összességét jelenti, ahogyan az egyének, valamint a köz- és magánintézmények a közös ügyeiket kezelik. Ebben az állandó folyamatban ellentétes vagy eltérő érdekek is összeegyeztethetők és együttes fellépésekre is sor kerülhet. A folyamat magában foglal megállapodásokra felhatalmazott formális intézményeket és rendszereket, valamint olyan informális intézkedéseket, amelyekkel emberek vagy intézmények egyetértenek, vagy az érdeküknek megfelelőnek tekintenek. A globális szintű kormányzást úgy határozta meg a Bizottság, hogy az elsődlegesen kormányközi kapcsolat, azonban nem kormányzati szervezeteket (NGO), állampolgári mozgalmakat, multinacionális vállalatokat és a globális tőkepiacot is be kell vonni a folyamatba.

A Bizottság is elismeri, hogy a kormányoknak nem kell egymaguknak viselniük a globális kormányzás terhét, ugyanakkor a kormányok maradnak az elsődleges közintézmények a konstruktív válaszok megadásában az embereket és a globális közösséget, mint egészét érintő kérdésekre. Az alapvető célok eléréséhez a kormányzás adekvát rendszerének

---

<sup>83</sup> GDCR (1995): *Our Global Neighbourhood*. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm> (A letöltés dátuma: 2021. 01. 22.)



rendelkeznie kell a megfelelő képességgel az ellenőrzésre és a források biztosítására. Tartalmaznia kell továbbá olyan szereplőket, akik rendelkeznek a célok eléréséhez szükséges hatalommal, be kell építeni az ellenőrzéseket és garanciákat, illetve el kell kerülni a túlterjeszkedést. A Bizottság leszögezi ugyanakkor, hogy ez nem jelent sem egy világkormányt, sem egy világföderációt. Jody Jensen is megállapítja, hogy a globális kormányzás nem egyenlő a világkormányzattal és nem tekinthető egy modern nemzetállam mintájára létrehozott világkormány embrionális formájának sem, amelynek kialakulása valójában lehetetlen. A globális kapcsolatok szabályozása meghatározott hatalmi centrum nélkül megy végbe.<sup>84</sup> A Bizottság elismeri, hogy a globális kormányzásnak nincs egy egységes modellje vagy struktúrája, hanem azt az interaktív döntéshozás széleskörű, dinamikus, komplex folyamatának tekinti, amely állandóan változik, és szisztematikus megközelítéssel reagál a változó körülményekre.

A Bizottság előrevetíti, hogy az ENSZ nem tudja ellátni a globális kormányzás minden feladatát, azonban elsődleges mechanizmusként szolgálhat, amelyen keresztül a kormányok együttműködhetnek egymással és a társadalom más szereplőivel a globális ügyek multilaterális kezelésében. Az ENSZ, az univerzalitása alapján, a globális kormányzás központi szereplője kíván maradni.<sup>85</sup> Rosenau a globális kormányzás összetettségével kapcsolatban kifejti, hogy az ENSZ-rendszer és a nemzeti kormányok a globális kormányzás irányításának központi részét képezik, azonban ez csak egy része a teljes képnek. A globális kormányzás magában foglalja az irányítási rendszereket az emberi tevékenység minden szintjén, ahol a célok elérésére való törekvésnek az irányításon keresztül transznacionális visszahatása van. Ezt az interdependencia jelenségével magyarázza, vagyis, ha a világ egyik részén történik valami, az hatással van arra, hogy mi történik a világ minden más részén.<sup>86</sup>

A globális kormányzás kifejezés az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetének (EU Institute for Security Studies, EUISS) értelmezésében összefogja azokat az intézményeket, rendszereket, folyamatokat, partnerséget és hálózatokat, amelyek hozzájárulnak a kollektív cselekvéshez és a problémamegoldáshoz nemzetközi szinten. Megállapítja, hogy a

---

<sup>84</sup> JENSEN, Jody (2014): *Globalizáció és új kormányzás*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Mundus Novus könyvek. Budapest–Érd, Mundus Novus Kft. 136.

<sup>85</sup> GDCR (1995): *i. m.*

<sup>86</sup> ROSENAU, James N. (1995): Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*. Vol. 1, No. 1. 13-43. 13. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/27800099> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 31.)

kormányzás különbözik a kormányzattól, amely magában foglalja a szuverenitást és a hierarchikus hatalmat.<sup>87</sup>

A globális kormányzás helyzetével kapcsolatban az EUISS 2010-ben készült helyzetértékelése megállapítja, hogy a globális kormányzás, vagyis a közös problémák nemzetközi szintű kollektív kezelése kritikus fordulóponthoz ért. A globális kormányzás második világháború után létrehozott intézményei sok sikert értek el, azonban a nemzetközi napirendre kerülő komplex problémák növekvő száma meghaladja a nemzetközi szervezetek és a nemzeti kormányok képességét azok megoldására. Ennek a jelenségnek az is az oka, hogy a globalizáció rendkívül gyors fellendülésével a korábban helyi problémaként jelentkező fenyegetések már nem tartóztathatók fel helyi szinten, hanem már potenciális veszélyeket jelentenek a globális biztonságra és stabilitásra. A 2000-es évek elején olyan fenyegetések, mint az etnikai konfliktusok, a fertőző betegségek és a terrorizmus, továbbá a globális kihívások új generációja, mint az éghajlatváltozás, az energiabiztonság, az élelmiszerhiány és a vízhiány, a nemzetközi migrációs áramlatok, valamint az új technológiák egyre inkább a középpontba kerültek.<sup>88</sup> Ezeknek a komplex problémáknak a kezelésében azok az államok lesznek sikeresek, amelyek képesek alkalmazkodni (adaptív állam) ezekhez a kihívásokhoz.<sup>89</sup>

A világban a 21. században végbemenő átalakulási folyamatok sebességükben, intenzitásukban és jellegükben minden eddiginél összetettebbek. Ezekben a változási folyamatokban új, innovatív – hibrid – együttműködési formákat kell teremteni az államok, a piacok és a társadalmak között, és szélesebb körű összefogásra kell készíteni a globális szereplőket.<sup>90</sup> A gyors globalizáció három tényezője követeli meg elsősorban a hatékonyabb globális kormányzást az EUISS szerint:

- az interdependencia, vagyis az államok egymásrautaltsága, ami a gazdasági globalizáció jellemzője;
- a nemzetközi napirenden szereplő kihívások összekapcsolt természete: az összetett kapcsolat az éghajlatváltozás és a forráskészletek, a gazdasági válság és az államok gyengülése között;

---

<sup>87</sup> EUISS THE EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (2010): Global Governance 2025: At a Critical Juncture. Paris, EUISS. 17.

<sup>88</sup> EUISS (2010): *i. m.* 11.

<sup>89</sup> JENSEN (2014): *i. m.* 82.

<sup>90</sup> JENSEN (2014): *i. m.* 181.

- a nemzeti és a nemzetközi kihívások összefonódása: a nemzeti politika korlátozza a nemzetközi együttműködést és csökkenti a kompromisszum lehetőségét.<sup>91</sup>

Mark Bevir szerint a globális kormányzás jelentése a nemzetközi kapcsolatok új elméleti szempontjára, egy változó világra vagy a közpolitikai napirendre vonatkozhat. Amennyiben megfelelően akarunk reagálni a világban zajló változásokra és a globális politika átalakulására, akkor a globális kormányzást kell alkalmaznunk.<sup>92</sup>

### **2.2.1 A GLOBÁLIS MIGRÁCIÓS KORMÁNYZÁS PROJEKT**

A legújabb fejlemény a migrációs kormányzásban a globális szintű kormányzás, ami csak a 21. század elején jelent meg. A globális migrációs kormányzás megértéséhez nagyban hozzájárult a Globális Migrációs Kormányzás Projekt, amely az Oxfordi Egyetemen valósult meg dr. Alexander Betts vezetésével. A projekt alapvető célja a globális migrációs kormányzás víziójának felvázolása, továbbá a folyamat mibenlétének megértése mellett azoknak a kritériumoknak a meghatározása volt, amelyek alapján eldönthető, hogy mi lenne a „jobb” vagy a „hatékonyabb” kormányzás. Mindehhez a meglévő nemzetközi intézményi architektúra elemzésének módszerét alkalmazták.<sup>93</sup>

Ez a projekt alapvető fontosságú a globális migrációs kormányzás alapjainak megismeréséhez, ezért részletesen foglalkozom a projekt megállapításaival és következtetéseivel, vagyis a globális migrációs kormányzás intézményi, politikai és normatív hátterével.

#### **a) Intézményi háttér**

A globális kormányzás normákat, szabályokat, alapelveket, döntéshozási folyamatokat foglal magában, amelyek az egyes nemzetállamok szintje felett léteznek. A globális migrációs kormányzás a következő három szinten vizsgálva érthető meg, amely a multilateralismus, a beágyazottság és az informális hálózatok szintje.

---

<sup>91</sup> EUISS (2010): *i. m.* 11.

<sup>92</sup> BEVIR, Mark – HALL Ian (2011): Global Governance. In BEVIR, Mark (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE. 352-365. 353.

<sup>93</sup> BETTS, Alexander (2010): *Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate*. Forrás: <https://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg.bsg.ox.ac.uk/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf2>. (A letöltés dátuma: 2021. 01. 04.)

A migrációt kormányzó formális multilateralizmus egy része a két világháború közötti időszakban került előtérbe a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) létrehozásával 1919-ben, valamint a modern útleverendszer kialakításával. Ma csak a nemzetközi menekültügyi rendszer a migrációs kormányzás egyetlen olyan területe, amely a multilateralizmus jegyeit hordozza. A migráció egyéb területeivel kapcsolatban az látható, hogy az államok vonakodnak a formális multilateralizmustól. Erre példaként említi a projekt az ENSZ migráns munkavállalók és családtagjaik jogairól szóló egyezményét, amelynek ratifikációját kevés állam teljesítette.<sup>94</sup> Eltekintve a formális multilateralizmustól számos olyan intézmény létezik, amelyet nem neveznek explicit módon migrációsnak, azonban mégis szabályozzák és elősegítik az államok reagálását a migrációra. Nem migrációs, hanem más közpolitikai területek globális kormányzásába beágyazott intézményekről van szó. Példaként említhető a nemzetközi migrációs jog, amely nem egy független jogág, hanem alapvetően összefogja az államoknak a nemzetközi közjog más területein – például nemzetközi emberi jogok, nemzetközi kereskedelmi jog, nemzetközi tengeri jog – meglévő kötelezettségeit. Számos nemzetközi szervezet rendelkezik olyan mandátummal, amely érinti a nemzetközi migrációt. Erre példaként szolgálhatnak az ENSZ fő migrációs koordinációs struktúrájában, a Globális Migrációs Csoportban<sup>95</sup> (Global Migration Group, GMG) részt vevő szervezetek.<sup>96</sup>

A globális migrációs kormányzás leggyorsabban fejlődő formái az informális hálózatok. Ide tartoznak a regionális konzultációs folyamatok (Regional Consultative Process, RCP). Ezeknek a regionális konzultációs folyamatoknak a modellje 1985-ben alakult ki a menedéjogról, a menekültekről és a migrációról szóló kormányközi konzultációkkal (Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration, IGCs), amelyek univerzális szintre fejlődtek. Az RCP-k a kormányzati politikaformálók hálózata, akik informális, rugalmas keretek között találkoznak és az információ megosztásra, a bevált gyakorlatokra, valamint a kapacitásfejlesztésre fókuszálnak. Ezek a konzultációs folyamatok regionális, régióközi, illetve régiókon átnyúló transz-regionális szinten működnek és rendszeresen foglalkoznak az irreguláris migráció kérdésével. Az IOM mindig is aktív szerepet játszott az ilyen informális hálózatok elősegítésében. Globális

---

<sup>94</sup> BETTS (2010): *i. m.* 2.

<sup>95</sup> Az ENSZ főtitkára 2019-ben hozta létre az ENSZ Migrációs Hálózatát (UN Network on Migration) a Globális Migrációs Csoport jogutódjaként.

<sup>96</sup> BETTS (2010): *i. m.* 2.

szinten hasonló informális megközelítési modellt képvisel a Globális Fórum a Migrációról és a Fejlődésről (Global Forum on Migration and Development, GFMD).<sup>97</sup>

## **b) Politikai háttér**

A migráció különféle területeinek kormányzása eltérő. A menekültek esetében egy erős multilaterális keret létezik, azonban a munkaerő-migráció számára nincs ilyen átfogó rendszer. Az államok általában akkor hoznak létre nemzetközi intézményeket, amikor a probléma túllép a határoikon és nem tudják egyedül kezelni a problémát, ezért együttműködnek egymással. Az így létrehozott intézmények attól függően változnak, hogy az államok kisebb vagy nagyobb csoportjai milyen mértékben tudják meghatározni a problémát. Ennek megértését szolgálja az ún. globális közjó elmélete (Global Public Goods Theory). A globális közjó, vagy közjavak jellemzője, hogy hasznai vagy költségei nem kizárhatók, vagyis minden állam egyenlően részesül a kedvezményekben függetlenül attól, hogy ki járult hozzá. Másik jellemző vonás, hogy a hasznok nem rivalizálnak a szereplők között. Ez azt jelenti, hogy egy állam részesedése nem csökkenti egy másik állam részesedését a haszonból, mindannyian egyszerre részesülhetnek a javakból. A migrációs kormányzás nem minden területe tartozik a globális közjavak körébe. A migrációs kormányzás egyes formái eltérnek a globális közjót hagyományosan jellemző „kizárhatóság” és a „rivalizálás” minőségében. Ilyen esetekben alternatív formák érvényesülése történik, vagyis bilaterális vagy regionális együttműködés látható. A meghatározásokkal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy Francisco de Vitoria, spanyol nemzetközi jogász már a 14. században használta a „bonum commune totius orbis,” vagyis az egész világ közös java meghatározást.<sup>98</sup> Kruschke és Jackson „a közjó (public good, bonum communa) elvont fogalma helyett a közérdek (public interest) kifejezést használja a következő értelemben: A közérdek koncepciója azt állítja, hogy létezik egy átfogó közösségi vagy nemzeti jó szemben a szűk vagy speciális érdekekkel. A közérdek azt fejezi ki, hogy a közösségi politikát alakító emberek többségének közös az érdeke: mindenki jólétét szolgálni, nem pedig kevesekét.”<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> BETTS (2010): *i. m.* 2-3.

<sup>98</sup> JENSEN (2014): *i. m.* 69.

<sup>99</sup> GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás (2016): *Közpolitika*. Budapest, Wolters Kluwer. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://mersz.hu/gellen-hosszu-szabo-kozpolitika> A letöltés dátuma: (2021. 01. 22.)

A menekültvédelem globális közjót képvisel. A hasznok – a biztonság és az emberi jogok értelmében – bizonyos mértékben növekednek minden állam esetében, és ezeknek a hasznoknak a birtoklása egy állam részéről nem csökkenti egy másik állam hasznát. Olyan globális közjavak esetén, mint például a klímaváltozás csökkentése, azt feltételezhetjük, hogy az államok a formális multilateralizmusra törekednek.

Az alacsonyan képzett munkaerő és a szabálytalan migráció kormányzása „klubjavakat” (club good), vagyis szűk, speciális érdekeket képvisel olyan értelemben, hogy míg az irreguláris mozgások szabályozása nem rivalizáló hasznot jelent, a hasznok részben kizárhatók, mert a kormányzás hasznai földrajzilag egy konkrét regionális környezetre korlátozódnak. Ebben az esetben az együttműködés „klubokon” belül, vagyis regionális, régióközi vagy transz-regionális szinten várható.

A magasan képzett munkaerő-migráció kormányzása a közjavakkal szemben a „magánjavakat” képviseli. A költségei és hasznai kizárhatók, csaknem teljesen a kibocsátó állam, a fogadó állam és a migráns számára növekszik. A magasan képzett munkaerő-migráció haszna ugyanakkor rivalizáló, mert a képzett munkaerő-ellátás véges. A domináns együttműködés ezért valószínűleg egyoldalú liberalizáció vagy bilaterális formában valósul meg (2. táblázat). Ilyen területeken a multilaterális fórumok és szervezetek tevékenysége feltehetően az együttműködés elősegítésére vagy megkönnyítésére korlátozódik.<sup>100</sup>

2. táblázat  
*A globális migrációs kormányzás és a közjavak kapcsolata*

<b>A migrációs kormányzás típusa</b>	<b>A kormányzás szintje</b>	<b>A javak típusa</b>
Menekültek	Multilaterális	Közjavak
Irreguláris migráció, Alacsonyan képzettek migrációja	Regionális	Klubjavak
Magasan képzettek migrációja	Unilaterális Bilaterális	Magánjavak

<sup>100</sup> BETTS (2010): i. m. 3.

*Forrás: BETTS, ALEXANDER (2010): i. m. 3.*

A táblázat bemutatja, hogy nem minden migrációs területen van szükség ugyanolyan típusú együttműködésre. A globális migrációs kormányzás nem alkalmazza az „ugyanaz jó mindenkinek” megközelítést. Néhány területen a formális ENSZ-alapú multilateralizmusra van szükség, más területeken viszont rugalmasabb „klub-alapú” struktúra lehet megfelelőbb.<sup>101</sup>

Nem véletlen, hogy a projekt érinti a globális közjavak témakörét. A globális közjavak elméletének célja az államok hatáskörén, a magánszemélyek tevékenységén és a nemzetközi együttműködésen túlmutató globális problémák – mint például környezeti, járványügyi, pénzügyi stabilitási problémák vagy a migráció – kezeléséhez szükséges többszintű, tágabb keretekben értelmezett koordináció és együttműködés igazolása. A globális közjavak témája komplex problémává vált és felkerült a politikai napirendre.<sup>102</sup>

### **c) Normatív háttér**

Míg néhány migrációs kormányzási típus kedvező minden résztvevő számára, addig mások szükségszerűen kompromisszumokat tartalmaznak. A migrációs kormányzással kapcsolatos legtöbb döntés egyértelműen elsőbbségi sorrendet állít fel három egymással versengő cél – jogok, biztonság és gazdaság – között.

### **d) A Globális Migrációs Kormányzás Projekt által felvázolt víziók mai helyzete**

A projekt a globális migrációs kormányzás három, egymással versengő vízióját<sup>103</sup> vetítette előre 2010-ben:

1. formális ENSZ-alapú multilateralizmus, egy Migrációs Világszervezet létrehozása;

---

<sup>101</sup> Uo.

<sup>102</sup> HELTAI László (2006): *Globális közjavak*. Forrás: [https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg ovGSz\\_TvAhWTHuwKHYQ\\_BIwQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fpolitologia.ektf.hu%2Fpolvgy 2006%2Feloadasok%2Fheltai\\_laszlo.doc&usq=AOvVaw2QgzqUnfz1EIXZqJ-to8aW](https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg ovGSz_TvAhWTHuwKHYQ_BIwQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fpolitologia.ektf.hu%2Fpolvgy 2006%2Feloadasok%2Fheltai_laszlo.doc&usq=AOvVaw2QgzqUnfz1EIXZqJ-to8aW) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 10.)

<sup>103</sup> BETTS (2010): *i. m. 3.*

2. informális hálózatalapú kormányzás, összhangban az IOM által ösztönzött regionális konzultációs folyamattal;

3. koherens plurilateralizmus, amely középút az 1. és a 2. vízió között.

A víziók értékeléséből kitűnik, hogy az első vízió túlságosan kötelező és rugalmatlan jellegű sok állam számára. A második valószínűleg túl kizárásos, méltánytalan és kockázatos, több fontos kérdést – például a migránsok emberi jogai – figyelmen kívül hagyhat. A harmadik alternatíva egyesítheti mindegyik vízió előnyeit annak elismerésére alapozva, hogy „ugyanaz nem illik mindenkire”, nem mindig az új intézmények létrehozása a lényeg, hanem a meglévők jobb és eredményesebb működése. A víziók egyesítése az alapján is történhet, hogy a globális migrációs kormányzás architektúráján belül nem megfelelő a koordináció és számos joghézag létezik. A koherens plurilateralizmuson alapuló globális migrációs kormányzás fejlesztése tartalmazná először is a globális migrációs kormányzás funkcióinak meghatározását, majd annak vizsgálatát, hogy jelenleg ezek mennyire vannak lefedve, továbbá azt, hogy hogyan kellene kiterjeszteni ezeket a funkciókat úgy, hogy megfeleljenek a kollektív érdekeknek.<sup>104</sup>

A projekt szerint a globális migrációs kormányzás öt funkciója<sup>105</sup> határozható meg, azonban mindegyiknél jelentős hiányosságok láthatók:

1. Normatív felügyelet;
2. Fórum a párbeszédre;
3. Szolgáltatások nyújtása;
4. Politikai lépések elősegítése;
5. Tudáskapacitás.

### **2.2.2 A GLOBÁLIS MIGRÁCIÓS KORMÁNYZÁS HELYZETE**

A globális szintű migrációs kormányzás a 21. század elején jelent meg, és csak az elmúlt néhány évben alakult ki egy koherens globális migrációs kormányzási keret. Az IOM

---

<sup>104</sup> Uo.

<sup>105</sup> BETTS (2010): *i. m.* 4.



szerint négy jelentős esemény járult hozzá leginkább a globális szintű migrációs kormányzás fejlődéséhez és koherenciájához:<sup>106</sup>

1. A 2030 Agenda, a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer<sup>107</sup> elfogadása 2015-ben;
2. Az IOM Migrációs Kormányzás Keretének elfogadása 2015-ben;
3. Az IOM ENSZ-ügynökséggé válása 2016-ban;
4. A biztonságos, rendezett és szabályos migrációra vonatkozó globális megállapodás<sup>108</sup> elfogadása 2018-ban.

A felsorolt események részletesebben kifejtve:

1. A 2030 Agenda, a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 17 fenntartható fejlődési célt és 169 alcélt tartalmaz. Az Agenda több része kapcsolódik a migrációhoz, többek között az egészségügy, oktatás, nemek egyenlősége, fenntartható városok és az éghajlatváltozás. A 10.7 cél felhívja a tagállamokat, hogy segítsék elő a biztonságos, rendezett, szabályos és felelősségteljes migrációt és az emberek mobilitását, többek között a tervezett és jól kezelt migrációs szakpolitikák végrehajtását 2030-ig. Ez a meghatározás a legsajátosabb és a legvilágosabb migrációra vonatkozó cél az Agendában, amely magában foglalja a migrációs kormányzás fogalmát.

A Fenntartható Fejlődési Célok rendszere egyetemes jellegéből eredően minden ország számára feladatot ad annak megvalósítására, ez holisztikus megközelítést és politikai támogatást igényel, hiszen a célok valamennyi ágazati és tagállami szakpolitikára kiterjedő, összefüggő rendszert alkotnak.<sup>109</sup>

2. Az IOM Tanácsa 2015-ben elfogadta a Migrációs Kormányzás Kerete (Migration Governance Framework, MiGOF) elnevezésű dokumentumot. Ez a dokumentum alapelvek és célkitűzések gyűjteményét tartalmazza, hogy segítse az államokat annak meghatározásában, hogy mit jelent a „jó migrációs kormányzás” a gyakorlatban. A Migrációs Kormányzás Indikátorait az államok részére fejlesztették ki a nemzeti migrációs kormányzás kialakításához a 10.7 cél elérése érdekében.

---

<sup>106</sup> IOM UN MIGRATION (2019b). *i. m.* 8.

<sup>107</sup> ENSZ (2015): Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030. Forrás: <https://ensz.kormany.hu/akadalymentes/download/7/06/22000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%A1dt%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejl%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 10.)

<sup>108</sup> United Nations (2018): Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Forrás: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 20.)

<sup>109</sup> Agenda 2030. Forrás: <https://ensz.kormany.hu/agenda-2030> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 20.)

3. Az IOM 2016-ban hivatalosan az ENSZ migrációs ügynöksége lett (UN Migration IOM). A 2010-es évek elején még az egyik legnagyobb hiányosságként jelölték meg a globális migrációs kormányzásban egy olyan intézményi hatóság hiányát, amely felügyeli az államok nemzetközi migrációs jog által előírt kötelezettségeinek teljesítését. Az IOM-nek korábban nem volt világosan meghatározott normatív szerepe. Ellentétben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), amely felügyeli a nemzetközi menekültjogot, vagy a Nemzetközi Vöröskereszt Bizottsággal (International Committee of the Red Cross, ICRC), amely felügyeli a nemzetközi humanitárius jogot, a migrációra vonatkozóan nincs olyan szervezet, amely ezekhez hasonló normatív szereppel rendelkezne.<sup>110</sup> Véleményem szerint ezt a helyzetet javította az a 2016-ban bekövetkezett jelentős változás, amikor az IOM az ENSZ migrációs ügynöksége lett, hiszen ez elősegíti a jó kormányzás területén az intézményközi koherenciát és a koordinációt. A nemzetközi szinten az IOM továbbra is elősegítheti a globális párbeszédet fórumok és platformok koordinálásával. Feltételezhető, hogy az IOM belépése az ENSZ rendszerébe az emberi mobilitás és más stratégiai kérdések (humanitárius fejlesztés, emberi jogok, éghajlatváltozás, valamint béke és biztonság) közötti kapcsolat nagyobb elismerését fogja eredményezni.

4. A biztonságos, rendezett és szabályos migrációra vonatkozó globális megállapodás (a továbbiakban: Globális Migrációs Megállapodás, GMM) mérföldkő abban az értelemben, hogy a migráció első nemzetközi, jogilag nem kötelező erejű együttműködési keretét alakította ki. A GMM olyan átfogó, az ENSZ valamennyi tagállamának részvételével lefolytatott egyeztetési és tárgyalási eljárás eredményeként jött létre 2018-ban, amelynek első lépése az ENSZ Közgyűlése által 2016-ban egyhangúan elfogadott, a menekültekről és a migránsokról szóló New York-i nyilatkozat<sup>111</sup> volt. A globális migrációs kormányzásban történelmi pillanat volt a Nyilatkozat, amellyel 193 ENSZ-tagállam egyhangúlag megerősítette támogatását a migránsok és a menekültek jogaival kapcsolatban, és elkötelezte magát egy kormányközi tárgyalási folyamat mellett, melynek célja két globális megállapodás elérése volt, amelyek közül az egyik a migrációról szólt, a másik pedig a menekültekről. A két megállapodás az államok között több éven keresztül,

---

<sup>110</sup> BETTS (2010). *i. m.* 4.

<sup>111</sup> *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Forrás:

[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 20.)

regionális és nemzetközi szinten zajló strukturált párbeszéd, kezdeményezések és együttműködés eredményeként jött létre.<sup>112</sup>

A GMM célja, hogy multilaterális politikai keret biztosításával ösztönözze a nemzetközi együttműködést a migráció területén, figyelmet fordítva a migráció aspektusaira, így a határigazgatásra, az emberkereskedelemre és embercsempészésre, a migránsok okmányaira, a visszatérésre és a visszafogadásra, valamint a diaszpórákra és a megtakarítások hazautalására. A GMM alkalmazását tíz alapelv – köztük az emberi jogok egyetemessége, a nemzeti szuverenitás –, valamint a Megállapodás jogilag nem kötelező jellege vezérli. A GMM 23 konkrét célt határoz meg a biztonságos, rendezett és szabályos migrációra vonatkozóan, amelyek hivatkozási pontként szolgálnak az államok számára a migrációs kormányzás kialakítása során. A GMM kimondja, hogy „A globális megállapodás megerősíti az államok nemzeti migrációs politikájának meghatározására vonatkozó szuverén jogát, valamint azon előjogukat, hogy a nemzetközi joggal összhangban joghatósági területükön belül szabályozzák a migrációt.” Ez kifejezi, hogy a GMM a nemzeti szuverenitás maradéktalan tiszteletben tartásán alapul.<sup>113</sup> Később az ENSZ Közgyűlésén 152:5 arányban szavazták meg a tagállamok, 12 állam tartózkodott.

A GMM végrehajtása hatékony, koordinált és rendszerszintű támogatásának biztosítása céljából az ENSZ főtitkárának kezdeményezésére 2019-ben jött létre az ENSZ Migrációs Hálózata (UN Network on Migration, UNNM). Az ENSZ rendszerén belül az UNNM gondoskodik a GMM-mel kapcsolatos nyomon követési és ellenőrzési eljárásról, amelynek célja a tapasztalatok megosztása, a tagállamoknak való segítségnyújtás a hiányosságok kezeléséhez, valamint a globális probléma megoldásainak keresése. A koordinátori és titkársági feladatokat az IOM látja el. Az ENSZ tagállamai a nemzetközi migrációt vizsgáló fórum keretében vitatják meg és osztják meg az eredményeket egymással, amelyet 2022-től kezdődően négyévente rendeznek majd meg.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> IOM UN MIGRATION (2019b): *World Migration Report 2020*. Forrás:

[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf) 291. (A letöltés dátuma: 2021. 04. 04.)

<sup>113</sup> EURÓPAI BIZOTTSÁG (2018): *Mit fed a biztonságos, rendezett és szabályos migrációra vonatkozó globális megállapodás?* Tájékoztató. Forrás:

[file:///C:/Users/Home/AppData/Local/Temp/mit\\_fed\\_a\\_biztonsagos\\_rendezett\\_s\\_szab\\_lyos\\_migr\\_ci\\_ra\\_v\\_onatkoz\\_glob\\_lis\\_meg\\_llapod\\_s\\_-1.pdf](file:///C:/Users/Home/AppData/Local/Temp/mit_fed_a_biztonsagos_rendezett_s_szab_lyos_migr_ci_ra_v_onatkoz_glob_lis_meg_llapod_s_-1.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 04.20.)

<sup>114</sup> UN Network on Migration. Forrás: <https://migrationnetwork.un.org/> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 04.)

### 2.2.3 MIGRÁCIÓS KORMÁNYZÁS

A migrációs kormányzás fogalmát az IOM a következők szerint határozta meg: A migrációs kormányzás az államok migrációhoz való hozzáállását formálja és szabályozza meghatározva a jogokat és kötelezettségeket, elősegítve a nemzetközi együttműködést. Ebből következik, hogy ezt jogszabályok, közpolitikák és tradíciók útján teheti, amelyek a területi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten a szervezeti struktúrákkal együtt közös keretet biztosítanak ehhez a folyamathoz.<sup>115</sup> A migrációs kormányzás a migráció okait és következményeit stratégiai szempontból kutatja azzal a céllal, hogy a „hagyományosan spontán és szabályozatlan jelenséget szabályozottabb és kiszámíthatóbb folyamattá alakítsa,” ami az államok és a migránsok számára is hasznos.<sup>116</sup>

A migrációs kormányzást folyamatként tekintve úgy határozhatjuk meg, hogy az egy ügy meghatározásával kezdődik és jogszabályok, stratégiák megalkotását, vagy bevált gyakorlatok bevezetését eredményezi. Az IOM a migrációs kormányzás folyamatában három fázist különít el:

1. Az államok közötti közös kiindulópont, vagyis annak meghatározása, hogy mi kerüljön a közpolitikai napirendre (agenda-setting). Az ügy (issue) definiálása, valamint a fogalomrendszer kialakítása. Mindezek hozzásegítenek a migráció különféle típusainak és a hozzájuk kapcsolódó témakörök megértéséhez.
2. Konszenzus kialakítása a kommunikáción keresztül, végül az álláspontok közelítése a migráció részterületein, vagy egy bizonyos rész kérdésben.
3. Az előbbieken felsoroltak eredményeként a migráció nemzeti és regionális szintű kezelésével kapcsolatos jogszabályok, közpolitikák, illetve gyakorlatok megváltoztatása.

A kormányzási folyamat mindhárom felsorolt szakasza megtalálható állami, nemzetközi (bilaterális, regionális és régióközi) és globális szinten. Ezek közül az állami (nemzeti) szint a migrációs kormányzás legmegalapozottabb szintje, mivel az államok hagyományosan úgy határozzák meg saját migrációs agendájukat, hogy a migráció

---

<sup>115</sup> IOM UN MIGRATION (2019a): International Migration Law, No. 34: Glossary on Migration. Forrás: <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>. (A letöltés dátuma: 2021. 03. 21.)

<sup>116</sup> IOM UN MIGRATION (2019c): Advancing a common understanding of migration governance across regions. Assessment Report. 7. Forrás: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/advancing-a-common-understanding.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 03. 21.)

elsődlegesen nemzeti szuverenitást érintő kérdés. Ez a nézet enyhülni kezdett az 1990-es évek elején, amikor nyilvánvalóvá vált a migráció határon átnyúló jellege. A nemzetközi migráció egyik jellemzője, hogy akár állandósulva (migrációs korridor), akár időszakosan (tömeges beáramlás) egyes régiókra koncentrálódik, legnagyobb részben régióon belül, a szomszédos államok között zajlik, ezért a migráció regionális szinten történő kormányzásának hasznossága egyértelművé vált. Az 1990-es évektől kezdve az államok egyre inkább regionális fórumokon tanácskoztak, kezdték magukénak érezni a regionális szintű koordinációt, így a migrációs kormányzás regionális szinten kezdett formálódni. Ezt az elmúlt három évtizedben a regionális migrációs konzultációs folyamatok és a régióközi migrációs fórumok (Interregional Forum on Migration, IRF) elterjedése is bizonyítja.<sup>117</sup> Ezek a regionális folyamatok és régióközi fórumok az államok közötti migrációs konzultációs mechanizmusok (Inter-State Consultation Mechanisms on Migration, ISCMs) részét képezik a globális migrációs folyamatokkal együtt, amelyek nemzetközi migrációs szakpolitikai fórumok (Global Processes on Migration, GPM), hiszen az ISCM regionális, régióközi és globális szinten is jelen van.<sup>118</sup>

#### **2.2.4 A MIGRÁCIÓS KORMÁNYZÁS ÉS A MIGRÁCIÓS IGAZGATÁS ÖSSZEFÜGGÉSE**

A Nemzetközi Migrációs Szervezet által kidolgozott „A Migrációs Kormányzás Kerete” elnevezésű dokumentum az állam, mint elsődleges szereplő szempontjából fókuszál a migráció kormányzására és annak kezelésére. Ennek értelmében az IOM a kormányzást hagyományként és intézményként határozza meg, amely alapján egy ország a migrációra, a mobilitásra és az állampolgárságra vonatkozó hatalmát gyakorolja, beleértve a kormány képességét arra, hogy ezeken a területeken hatékony szakpolitikákat alakítson ki és hajtson végre. A migrációs kormányzás szorosan összefügg az állam szuverenitásával, vagyis az állam, mint a migráció, a mobilitás és az állampolgársági ügyek elsődleges szereplője, megtartja szuverén jogát arra, hogy meghatározza, hogy a nemzetközi jog keretein belül ki és milyen feltételek teljesítésével léphet be a területére, illetve tartózkodhat ott. A további szereplők – állampolgárok, migránsok, nemzetközi szervezetek, a magánszektor, szakszervezetek, nem kormányzati szervezetek, közösségi és vallási szervezetek, valamint

---

<sup>117</sup> UN MIGRATION IOM (2019c): *i. m.* 7-8.

<sup>118</sup> UN MIGRATION IOM (2019c): *i. m.* xii.

a tudomány képviselői – az állammal és az egymással fennálló kölcsönhatásokon keresztül támogatják a migrációs kormányzást.<sup>119</sup>

A Migrációs Kormányzás Kerete nem egy minden állam számára alkalmazandó modellt ír elő, mivel minden állam esetében a történelmi, gazdasági, társadalmi összefüggések, valamint az ország földrajzi elhelyezkedése is befolyásolja, hogy mi lehet a legjobb módja a migráció és az emberi mobilitás kormányzásának az adott országban. Inkább egy ideális szempontrendszer nyújt, amely alapján az állam meghatározhatja, hogy a saját viszonylatában hogyan kellene jól kormányozni a migrációt.<sup>120</sup> A migrációs kormányzás jellemzői a két-, vagy többoldalú megállapodások, a nemzetközi szerződések, amelyek alapján az államok tiszteletben tartják az emberi jogokat és felelősséget vállalnak egyes területeken. Szintén a migrációs kormányzáshoz tartoznak a több évtized alatt létrejött migrációs tárgyú multilaterális és globális kezdeményezések, párbeszéd és folyamatok.<sup>121</sup>

Az IOM által kidolgozott migrációs kormányzási keret három alapelvet és három célt tartalmaz. A jól kormányzott migráció alapelvei szerint a migrációs rendszer akkor segíti elő a migrációt és az emberi mobilitást, amely humánus és szabályszerű, továbbá hasznos a migránsok és a társadalom számára, amennyiben az:

- megfelel a nemzetközi standardoknak és tiszteletben tartja a migránsok jogait;
- „bizonyítékokra alapozott” (evidence-based) szakpolitikát alkot és az „összkormányzati kormányzás” (whole-of-government) elvét követi;
- elkötelezett a partnerekkel a migráció és az ahhoz kapcsolódó ügyek feladatként történő meghatározásakor.

A migráció és az ahhoz kapcsolódó szakpolitika, jog és gyakorlat fő célkitűzései a következők:

1. elősegíti a migránsok és a társadalom szociális-gazdasági jólétét;
2. hatékonyan kezeli a válságok mobilitási dimenzióját;
3. biztosítja, hogy a migráció biztonságosan, szabályosan és méltósággal történjen.

---

<sup>119</sup> IOM (2015): *Migration Governance Framework C/106/40*. 1. Forrás: <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 02. 22.)

<sup>120</sup> IOM (2015): *i. m.* 2.

<sup>121</sup> IOM (2019b): *i. m.* 291.

Ideális esetben a felsorolt elemek egyensúlyban, egymást elősegítve működnek.<sup>122</sup>

Az IOM által kidolgozott migrációs kormányzási keret egyik alapelve úgy fogalmaz, hogy a jól kormányzott migrációs rendszer bizonyítékokra alapozott közpolitikát alkot és az összkormányzati kormányzat elvét követi. Gellén Márton megfogalmazásában a bizonyítékalapú közpolitika egy olyan módszer, amelyet „a közpolitikai gyakorlat fejlesztett ki arra, hogy döntéseit lehetőleg tapasztalatokkal megalapozott ismeretek birtokában hozza meg.”<sup>123</sup> A bizonyítékalapú közpolitika a valóság egymásra épülő jelenségeiről szerzett tapasztalatok felhasználására törekszik, főként a döntés-előkészítésben. A módszer lényege a valódi tapasztalat, a tudományos eredmények felhasználása és a folyamatba épített tanulás. A bizonyítékalapú megközelítés elemzési eszközként (systematic review, metaanalízis) is használható az összefüggések megértése céljából. Ez a megközelítés mindezzel javítja a közpolitika-alkotás színvonalát.<sup>124</sup> Kaiser Tamás szerint az összkormányzati kormányzás horizontális koordináción alapuló koncepció, amely „olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ (core executive), valamint a külső-belső koordináció és kapacitásépítés megerősítésével kíván választ adni a közszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra.”<sup>125</sup>

Mi az oka annak, hogy az IOM ezt a két megközelítést preferálja a migrációs kormányzásban?

Erre részben választ ad az összkormányzati kormányzás alkalmazhatósága. Kaiser Tamás és Horváth Anett kifejti, hogy az államközpontú kormányzásnak ez az irányzata sikeresen alkalmazható „stratégiai fontosságú (védelmi és nemzetbiztonsági, valamint transznacionális-globális jelentőségű) ügyek kezelésében, valamint a komplex kérdésekből fakadó válságok (klímaváltozás, migráció, terrorizmus) szakpolitikai és kommunikációs menedzselése során.”<sup>126</sup>

Az IOM megfogalmazásában a megfelelő migrációs politika jelentős mértékben arra támaszkodik, hogy a hiteles, átfogó és aktuális adatok és információk mennyire elérhetők az érintettek és a közvélemény számára. A bizonyítékon alapuló megközelítés jegyében az

---

<sup>122</sup> IOM (2015): *i. m.* 2.

<sup>123</sup> GELLÉN Márton (2019): A bizonyítékokra alapuló közpolitika-alkotás szerepe a döntéstámogatásban. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 181–190. 181.

<sup>124</sup> GELLÉN (2019): *i. m.* 182.

<sup>125</sup> KAISER Tamás (2019): *i. m.* 28.

<sup>126</sup> KAISER – HORVÁTH (2019): *i. m.* 44.

IOM arra törekszik, hogy érthetőbbek legyenek a migrációs áramlatok, a migránsok hozzájárulásai az otthoni és a befogadó közösségekhez, valamint azok a lehetőségek és kihívások, amelyekkel az államoknak, a migránsoknak és más résztvevőknek számolniuk kell a migráció hasznainak maximalizálásában. Az IOM különféle kezdeményezéseket fejleszt ki és alkalmaz a migráció megértésének céljával, amely az adatok összegyűjtésétől és megosztásától az „Otthonukból elűzöttek felderítési mátrixán” (Displacement Tracking Matrix) át a nemzeti migrációs profilokig, kutatásokig, saját publikációkig terjed, mint például a „Migrációs világjelentés” (World Migration Report), vagy az eltűnt migránsokról szóló tematikus tanulmányok. Ezekon a kezdeményezéseken keresztül az IOM célja pontos és releváns információ biztosítása, amely segíti a partnereket abban, hogy jobban megtervezhessék a beavatkozásaikat és monitorozhassák azok hatásait. A migrációs kutatás lehetővé teszi a szervezet számára, hogy körültekintő döntéseket hozzon és biztosítja, hogy a kapacitása megbízható inputot biztosítson a partnerei számára.

Az IOM ugyanakkor elősegíti az összkormányzati kormányzás elvének elfogadását a migrációs kormányzáshoz, eredményesen bevonja az állami, a civil társadalmi szereplőket, valamint a magánszektor is a migrációval kapcsolatos vitákba, hiszen a 2030 Agenda a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer és a Globális Migrációs Megállapodás keretében folytatott globális migrációs tárgyú párbeszédnek rávilágítottak annak szükségességére, hogy széles körben vonjanak be partnereket a vitákba. Az IOM az élére állt ennek a mozgalomnak és állandó kommunikációt folytat a partnereivel helyi, nemzeti, regionális és globális szinten, hogy előmozdítsa a koherens migrációs kormányzás szakpolitikai napirendjét (policy agenda). 2018-ban az IOM azt tűzte ki célul, hogy továbbra is támogatja az együttműködést a migrációs kormányzás minden szintjén, megerősítve a közös pontokat a migráció és más kapcsolódó közpolitikai területeken, mint például a fejlesztés, klímaváltozás, biztonság és egészségügy.

Ezt a célt szolgálja a migráció összkormányzati kormányzási megközelítése is azzal, hogy fokozottabb figyelmet irányít a migrációval, a környezettel és a klímaváltozással kapcsolatos ügyekre. Az IOM kulcsszerepet játszott abban, hogy a mobilitási kérdéseket beépítették a környezeti és a klímaváltozási vitákba, továbbá, hogy a klímaváltozás a migrációs kezdeményezések fontos eleme lett. A közpolitikai párbeszéd támogatása és a



kapacitás fejlesztése az IOM fő beavatkozási területe a migráció és a környezeti kérdések arénájában.<sup>127</sup>

## **A migrációs igazgatás**

A migrációs igazgatást a migrációs kormányzással összehasonlítva megállapítható, hogy a migrációs kormányzás a jogszabályok, közpolitikák és tradíciók, valamint a (területi, nemzeti, regionális és nemzetközi) szervezeti struktúrák összessége, amelyek formálják és szabályozzák az állam hozzáállását a migrációhoz meghatározva a jogokat és kötelezettségeket, illetve elősegítve a nemzetközi együttműködést. A migrációs kormányzással ellentétben a migrációs igazgatás – a közpolitikák szervezésére és működtetésére fókuszálva – egy specifikusabb koncepció, mint a migrációs kormányzás. A „kormányzás” kifejezés olyan keretekre, intézményekre és folyamatokra vonatkozik, amelyekben nemcsak az államok, hanem több szereplő is részt vesz, a migrációs igazgatást viszont elsődlegesen az államok végzik.<sup>128</sup>

### **2.2.3 A KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ IDEGENJOG KAPCSOLATA**

A migrációs igazgatással kapcsolatban fontos tisztázni az idegenjogi igazgatás tartalmát. Azoknak a jogszabályoknak az összességét, amelyek az adott állam területén tartózkodó külföldi státuszát, vagyis a jogi helyzetét (jogait és kötelezettségeit) rendezik, idegenjognak nevezzük. Az idegenjog nem önálló jogág, hanem egy komplex joganyag, amely az állam állásfoglalását fejezik ki a vele állampolgársági kötelékben nem álló, de a különböző társadalmi viszonyokban vele kapcsolatba kerülő természetes vagy jogi személyek jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatban.<sup>129</sup> Ez a halmaz nem csak az állam saját belső, nemzeti jogszabályaiból áll, hanem a nemzetközi kötelezettségek alapján a nemzetközi jogi szabályok is részét képezik.

---

<sup>127</sup> IOM (2017a): *Migration Initiatives 2018*. 33. Forrás:

[https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_initiatives\\_2018\\_0.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_initiatives_2018_0.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 06.)

<sup>128</sup> IOM UN MIGRATION (2019a).

<sup>129</sup> ÉLIÁS Pál (1987): A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések. In KONRÁD Edit (szerk.): *Idegenjog I*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. 1.

Az idegenjogi igazgatás, mint szakigazgatás a külföldiek beutazásával, tartózkodásával és kiutazásával, a nemzetközi, kiegészítő, vagy ideiglenes védelem megadásával, az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos sajátos igazgatási tevékenység. A szakigazgatás a külföldiekkel kapcsolatos jogalkalmazás tárgya és jellege szerint tovább bontható a külföldiek igazgatása, a menedékjogi igazgatás, az állampolgársági igazgatás, valamint az idegenrendészeti igazgatás területén.<sup>130</sup>

Az idegenjogi igazgatás közigazgatási rendszerben elfoglalt helyének meghatározásához fontos előfeltétel a közigazgatás és a szakigazgatás kapcsolatának megismerése. A közigazgatás a végrehajtó hatalom része, a legkiterjedtebb igazgatási rendszer. Egyes feladatai ellátásához közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik, jogalkalmazó tevékenységet végez. A közigazgatás az állami igazgatási tevékenység általános megnevezése, illetve az ezt a tevékenységet megvalósító szervezet, míg a szakigazgatás ágazati jellegű tevékenység és szervezet. A közigazgatás szinte valamennyi tevékenységi formája az ágazati jogalkalmazáshoz, a szakigazgatási tevékenységhez és a szakigazgatási szervezetrendszerhez kötődik. A közigazgatás célja feladatának maradéktalan ellátása, amelyhez a közigazgatási szerv kivételesen közhatalmat, legitim állami kényszert is igénybe vehet.<sup>131</sup>

A rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jogi tevékenység, a rendvédelem szervei pedig központi államigazgatási szervek, továbbá a rendészet és a közigazgatás kölcsönhatásban működnek.<sup>132</sup> A rendészet új típusú fogalma szerint „A rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával és adott esetben legitim kényszerintézkedésekkel biztosítja.”<sup>133</sup>

A rendészet működését tekintve rendészeti igazgatás, amely a közigazgatás része és egyben hatósági igazgatás, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezettséget írhat elő, amelynek fizikai kényszerrel is érvényt szerezhet.<sup>134</sup> A rendészeti igazgatás körébe olyan közigazgatási tevékenységfajtákat tartoznak, amelyek a közrendet,

---

<sup>130</sup> HAUTZINGER Zoltán (2014): A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*. 2014/2. 69-78. 73.

<sup>131</sup> LAPSÁNSZKY András (2016) (szerk.): *Közigazgatási jog I. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, Wolters Kluwer. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://mersz.hu/lapsanszky-kozigazgatasi-jog-i> (A letöltés dátuma: 2021. 03. 12.)

<sup>132</sup> LAPSÁNSZKY (2016): i. m.

<sup>133</sup> BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 46.

<sup>134</sup> FINSZTER Géza (2014): *A rendőrség joga*. Budapest, NKE RTK. 14.

a közbiztonságot, valamint a polgárok személyes biztonságát szolgálják. A közigazgatás minden ágazatában és alágazatában vannak rendészeti feladatok, azonban a rendőrség mellett számos közigazgatási szerv is végez rendészeti feladatokat.<sup>135</sup>

Az idegenrendészet a rendészeti igazgatás részeként alakult ki. Az idegenrendészetnek nincs tételes jogi definíciója, azonban a szabályozás alapján úgy foglalható össze, hogy az idegenrendészet az államigazgatásnak az a területe, amely kiterjed a külföldiek

- határátlépésére és beutazására,
- magyarországi tartózkodására,
- jogaik gyakorlására és ennek ellenőrzésére,
- a szankciók esetleges alkalmazására, valamint
- a kiutazásukra vonatkozó hatósági jogalkalmazásra.<sup>136</sup>

## 2.3 KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI ALAPVETÉS

Az értekezés címében szereplő „migrációs igazgatás” kifejezés több fogalom kifejtését, valamint egymáshoz való viszonyának magyarázatát igényli. A migrációs igazgatás koncepciója a közigazgatáshoz kapcsolódik az igazgatásra és a végrehajtásra vonatkozóan, ezért szükségesnek tartom az igazgatás, közigazgatás köréből az idetartozó fogalmak áttekintését annak figyelembevételével, hogy ezekről lesz még szó más fejezetekben is, azonban az értekezésnek nem célja az igazgatás, közigazgatás történetének és tartalmának részletes, valamint a közigazgatási reformok elméleteinek, irányzatainak, kritikáinak és ellenirányzatainak teljes kifejtése.

A török közigazgatás-tudományi szakirodalomban az utóbbi néhány évtől eltekintve nem született sok publikáció. Az egyetemi tankönyvek is az igazgatás és a közmenedzsment reformok nemzetközi és európai történetét mutatják be, ismertetik a POSDCORB, az

---

<sup>135</sup> KILÉNYI Géza (2008) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 1623-1624.

<sup>136</sup> KILÉNYI (2008): *i. m.* 1667.

NPM, valamint a governance paradigmák részleteit. Ebben az alfejezetben rövid összefoglalás szerepel a török közigazgatás-tudományról, a török közigazgatási rendszer sajátosságainak ismertetésére pedig a 4.1 alfejezetben kerül sor.

### 2.3.1 IGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS

Takács Albert megfogalmazásában minden igazgatás gyökere az emberi viszonyokban megjelenő aszimmetrikus kapcsolatok fenntartásának szervezése. Ez az aszimmetrikus viszony az individualitások eltérő tulajdonságaiból ered. Ebből következően „az igazgatás lényege, hogy meghatározott közösségek szervezései szükségleteit elégíti ki.”<sup>137</sup> Ez adja a közigazgatás funkcióinak szervezéseméleti rendszerezésének kiindulópontját, vagyis, hogy a közigazgatás a köz érdekében végzett szervező tevékenység.<sup>138</sup>

Az állam létrejöttében is elengedhetetlen szerepet játszik a hatalmi elemmel rendelkező igazgatás, amely az uralom külső megtestesülése.<sup>139</sup> A közigazgatás pedig az állam létének szükséges eleme és egyben legfontosabb eszköze. „A közigazgatás a legerősebb, legformálisabb és legátfogóbb hatalom [...]”<sup>140</sup> A közigazgatás jellege és funkciója az állam típusaival (pl. közigazgatási állam, bürokratikus állam, alkotmányos állam), valamint a közhatalom jellegének változásaival párhuzamosan alakult át (pl. New Public Management).<sup>141</sup>

„A közigazgatás fogalmának meghatározása nem egyszerű feladat, mert nincs olyan megközelítési mód (például közigazgatási, jogtudományi vagy közigazgatástani), alkalmazott módszer és tudományág, amellyel a közigazgatás olyan fogalma lenne kialakítható, mely mindenki által elfogadott, teljes lenne [...]”<sup>142</sup> A közigazgatást meghatározták – többek között – jogtudományi szempontból tevékenységként, valamint szociológiai szempontból szervezetként értelmezve is. Lőrincz Lajos fogalmazta meg azt az elvet, hogy a közigazgatás meghatározásának magában kell foglalnia a szervezet, a

---

<sup>137</sup> TEMESI István (szerk.) (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 11.

<sup>138</sup> SZALAI András (szerk.) (2020): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 314.

<sup>139</sup> TEMESI (2013): *i. m.* 13.

<sup>140</sup> TEMESI (2013): *i. m.* 21.

<sup>141</sup> TEMESI (2013): *i. m.* 13.

<sup>142</sup> BALÁZS István (2018): A közigazgatás. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas>. (A letöltés dátuma: 2021. 02. 22.)

tevékenység és a személyi állomány elemét. „A közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakemberállomány lát el.”<sup>143</sup> Magyary Zoltán szerint a közigazgatás „az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.” A Magyary Program úgy határozza meg a közigazgatást, mint amely „a közösség (a nemzet), illetve az e közösség által létrehozott állam céljainak elérésére irányuló tevékenységek összehangolására hivatott.”

A fenti szempontokat összegezve Takács Albert a következők szerint foglalja össze a közigazgatás fogalmát: „A közigazgatás az államilag szervezett közösség részére a közérdekű célok megvalósítása érdekében végzett közhatalmi végrehajtó és szervező tevékenység, amelynek gyakorlására jogszabályban létrehozott vagy jogszabály alapján megbízott és összehangoltan működő szervek elkülönült rendszerében közszolgálatot teljesítő személyi állomány van felhatalmazva.”<sup>144</sup> Az igazgatás általános vezetélméleti fogalmát is figyelembe véve Patyi András és Varga Zs. András megfogalmazása alapján „A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, melynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja, mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés, végrehajtás és ellenőrzés során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés áll.”<sup>145</sup>

### **2.3.2 KÖZMENEDZSMENT REFORMOK**

A török közigazgatást érintő reformoknak a közszolgálati menedzsment-rendszerben történő elhelyezése és jobb megértése miatt szükségesnek tartom a közszolgálati menedzsment területét érintő menedzseri és governance reformok kialakulásának és rendszerének rövid áttekintését. Részletesebben csak a közintézményi közmenedzsment reformirányzatokkal foglalkozom.

Általános érvényű az a nézet, hogy „a válság kielezi a meglévő konfliktusokat, és felerősíti az állammal szembeni várakozásokat a társadalom és a gazdaság szereplői irányából.” A

---

<sup>143</sup> SZALAI (2020): *i. m.* 36.

<sup>144</sup> TEMESI (2013): *i. m.* 24.

<sup>145</sup> PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Pécs–Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 56. Idézi: GELLÉN Márton (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az állam szerepváltozásai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 23.

válságból a kiutat sok esetben a reformok jelentik, amelyek során az állam saját szervezetét, szerepét és tevékenységét is átformálja.<sup>146</sup> „Közigazgatási reform az elvekben, szervezésben, szerkezetben, módszerekben vagy eljárásokban végbevitt olyan változtatás, amelynek célja a közigazgatási folyamat javítása.”<sup>147</sup> Ez alapján Gellén Márton a közigazgatási reformot nem spontán folyamatnak, hanem egy tudatos, jobbító szándékú változtatásnak tartja.<sup>148</sup>

Az elmúlt évszázadot tekintve már korábban is voltak változások, azonban az 1950-es, 1960-as években a közmenedzsment reformjai nem voltak annyira szembetűnők, mint néhány évtizeddel később. A két időszak között a belső és a külső feltételek eltérők voltak. Christopher Pollitt és Geert Bouckaert nézete szerint az 1950-es, 1960-as években az országos, vagy csupán szektorális szinten megvalósuló egyszerű szervezeti és eljárási változásokat főként technikai és jogi, nem pedig politikai és gazdasági ügyként kezelték. A külső tényezőket érintően ehhez kapcsolódott, hogy az 1980-as évek előtt nem léteztek sem nemzetközi fórumok a közmenedzsment számára, sem multinacionális menedzsment tanácsadó csoportok.<sup>149</sup>

Az 1970-es évek gazdasági problémái miatt a jóléti állam már nem volt finanszírozható és nem tekintették hatékonyak. A polgárok elvárásai és igényei ugyanakkor növekedtek az államszervezettel szemben. Ebben a helyzetben az állam a hagyományos, weberi alapokon nyugvó közigazgatással már képtelenné vált a közfeladatok megfelelő színvonalú ellátására. A központi kormány változása ebből az elégedetlenségből indul ki. Az 1980-as évek elejétől kezdődően új elméletek (közmenedzsment-reformok) és irányzatok (közintézményi menedzsment reformok) jelentek meg a társadalmi problémák, illetve a közintézményi válság megoldására.<sup>150</sup>

Az 1980-as évek elejétől az angolszász országok (Egyesült Királyság, Új-Zéland, Ausztrália, az USA és Kanada) széles körben kezdtek alkalmazni közintézményi

---

<sup>146</sup> GELLÉN Márton (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az állam szerepváltozásai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 13.

<sup>147</sup> CAIDEN, Gerald E. (1969, 2007): *Administrative reform*. Chicago, USA, Aldine Transaction Publisher. 67. Idézi: GELLÉN (2013): *i. m.* 25.

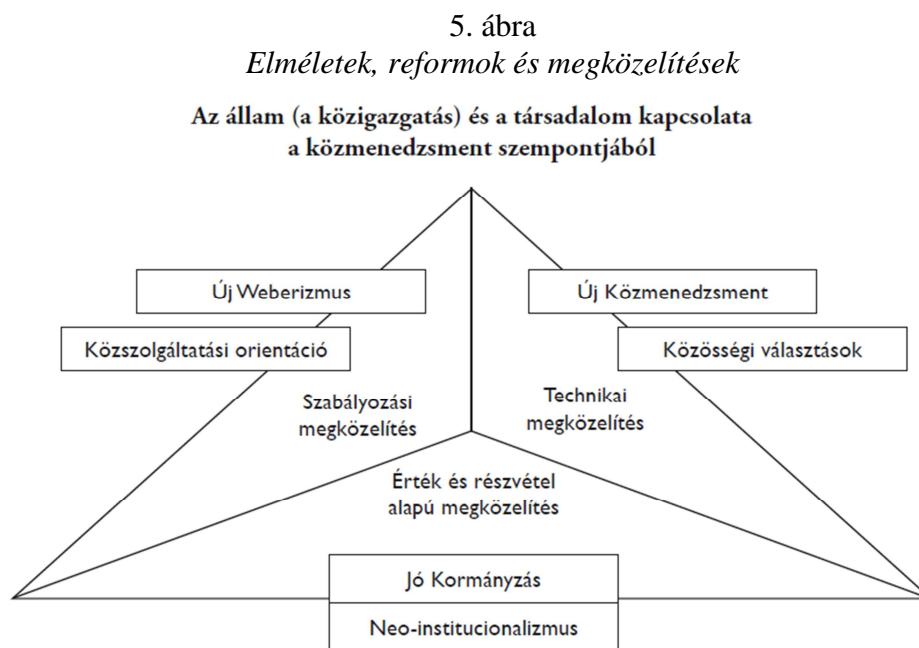
<sup>148</sup> GELLÉN (2013): *i. m.* 25.

<sup>149</sup> POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. 3. Edition. Oxford: Oxford University Press. 6.

<sup>150</sup> TORMA András (2014): A közmenedzsment reformok új irányjai. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszoigálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 95-112. 95.

menedzsment reformprogramokat. Ez olyan modellt és tapasztalatot is biztosított, amelyet más országok is átvehettek akár a világ másik felén, vagyis a korszak mottója a „mozgásban a közigazgatás” volt.<sup>151</sup>

Torma András rendszerezetten mutatja be azokat a reformgondolatokat, amelyek az államszervezet és a közigazgatás megújítását célzó közmenedzsment (közszolgálati menedzsment) területén jelentkeztek az elmúlt évtizedekben (5. ábra). Három elméleti modell köré csoportosítja a „Jó közigazgatás” megteremtését célzó menedzsment reformokat az alapján, hogy az állam és a közigazgatás milyen szempontból közelít a társadalmi problémák megoldásához. Ez a megközelítés lehet technikai, érték- és részvétel alapú, valamint szabályozási szempontú.



*Forrás:* Torma András (2014): *i. m.* 110.

A közmenedzsment-reformok főbb elméletei:

- Közösségi választások (Public Choices),
- Új intézményesülés, Neoinstitucionalizmus (Neo-institutionalism),

<sup>151</sup> BOUCKAERT, Geert – MIKELADZE Mzia (2008): Introduction. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 1. No. 2. Winter 2008/2009. 7-8. 7.

- Közszolgáltatási orientáció (Public Service Orientation).

A közintézményi közmenedzsment-reformok főbb irányzatai:

- Új Közmenedzsment (New Public Management, NPM),
- Jó Kormányzás (Good governance),
- Újweberianus Állam (Neo-Weberian State, NWS).<sup>152</sup>

Az államra nehezedő kihívások kezelésében az állam szerepének megítélése időszakonként átalakult attól függően, hogy a kormányzat szerepe visszaszorult, vagy megerősödött. Kaiser Tamás rávilágított arra, hogy az 1990-es években, mintegy 2005-ig az állam és a kormányzat hagyományos szerepe átalakult, meggyengült. A kormányzás új formái kialakításának eredményeként tekintették azt az állapotot, amikor „államtalanításról”, vagyis az „állam kiüresedéséről,” a „kormányzat nélküli kormányzásról beszéltek. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság időszakában a társadalmi és a gazdasági szereplők állammal szembeni elvárásai az állam „visszavételét” vagyis a kormányzat szerepvállalásának megerősítését támogatták.<sup>153</sup> Végül megjelent a társadalomközpontú kormányzással szemben az „államközpontú kormányzás.”<sup>154</sup>

Kaiser Tamás megfogalmazása alapján a kormány külső és belső környezetének, feladatainak, szereplőinek, működésének megváltozását a kormányzás (governance) koncepciója fejezi ki, amelynek számos értelmezési kerete van. Az egyik a „jó kormányzás” koncepciója, amely elsősorban a hatékonyság és az eredményesség növelése céljából alakult ki, azonban később kiegészült a nyitottság, az átláthatóság és a társadalmi párbeszéd elemeivel. Az „állam visszavételét támogató megoldásnak az erős állam és a szolgáltató-menedzsmentlista szintézisére épülő jó kormányzat (good government) és az újweberianus állam koncepciója tekinthető.” A koncepció azt fejezi ki, hogy „a kormányzás felelősségét vállaló, erős, jogszerűen és demokratikusan működő, a közjót szolgáló hatékony kormányra van szükség.”<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> TORMA (2014): i. m. 95.

<sup>153</sup> KAISER Tamás (2019): A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 15–32. 17.

<sup>154</sup> KAISER Tamás – HORVÁTH Anett (2019): Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 33–48. 34.

<sup>155</sup> KAISER (2019): i. m. 17.



A kormányáselméletek fogalmkörébe számos hasonló, azonban eltérő fókuszpontú irányzat sorolható. Attól függően, hogy milyen szempont köré épül, lehet

- többszintű kormányás (Multi-Level Governance, MLG), kapcsolt kormányás (Joined-up Governance, JuG), metropolitan governance, ahol a hálózatiság és a hatalom horizontális irányú területi megosztása van a középpontban;
- új közmenedzsment, ahol a piaci mechanizmusok alkalmazása fontos;
- jó kormányás, a kormányzat nélküli kormányás (governance without government), ami az állam teljes szerepének újradefiniálását jelenti.<sup>156</sup>

A governance (kormányás) és a government (kormányzat) felfogások közötti különbséget Gellén Márton a következők szerint ábrázolja. „A governance esetében az állam (kormányzat) elveszíti a politikai döntéshozatalban betöltött korábbi – a governmentre jellemző –, kizárólagos monopolhelyzetét, és a döntéshozatal egyre inkább többszereplőssé válik, főként a közpolitikai hálózatok tevékenységén keresztül valósulva meg. A government esetében a kulcsszó egyértelműen a hierarchia, a governance-nél pedig a hálózat.”<sup>157</sup>

### **A közintézményi menedzsment irányzatok néhány jellemzője**

#### **– Az Új Közmenedzsment**

A nemzetközi szervezetek többsége (OECD, Világbank, Nemzetközi Valuta Alap) által támogatott NPM irányzat a közigazgatást technikai alapon szemléli. Lényege az állam gazdasági szerepvállalásának minimalizálása és a piacosítás. A magánigazgatás eredményeinek felhasználásával kívánja növelni a közigazgatás hatékonyságát.<sup>158</sup> A több változattal rendelkező irányzat a weberi típusú közigazgatás alacsony hatékonyságára és tehetetlenségére, valamint a jóléti állam válságára adott válaszként fogalmazódott meg. A piacbarát irányzat azt vetítette előre, hogy az NPM működési elveinek bevezetésével mind a kormányás hatékonysága, mind annak elszámoltathatósága biztosítható lesz.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> GELLÉN – HOSSZÚ – SZABÓ (2016): *i. m.* 114.

<sup>157</sup> GELLÉN et al. (2016): *i. m.* 113.

<sup>158</sup> TORMA (2014): *i. m.* 105-106.

<sup>159</sup> GELLÉN (2013): *i. m.* 67.

## – Az Újweberiánus Állam

Az állambarátnak tekintett NWS irányzat a közigazgatást főként szabályozási szempontból közelíti meg, háttérében a Közszolgáltatási orientáció tana áll. A 2000-es évek elején erősödtek az NPM irányzatával szembeni fenntartások. Az NPM negatív hatásaira adott válaszként alakult ki az NWS irányzat, amely szerint a társadalom, illetve a közszektor problémáit nem lehet eredményesen megoldani az NPM módszerrel, vagyis a minimalizálással és a piacositással.<sup>160</sup>

Christopher Pollitt álláspontja szerint az NWS egy politikai stratégia eredményeként értelmezhető, mint a globalizációra adott politikai válasz az európai társadalmi modell megőrzése érdekében. Egy modernizált állam képes lehet visszaszerezni a bizalmat ahhoz, hogy továbbra is központi szerepet játsszon a társadalmi kohézió elősegítésében. Ehhez azonban emelni kell a közszolgáltatások minőségét és hatékonyságát. Ekkor az állam az erős gazdaság és egy összetartó társadalom biztosítója és partnere lehet, ami elősegíti egy sor további demokratikus mechanizmus kialakítását központi és helyi szinten is.<sup>161</sup>

## – A Jó Kormányzás

Az ENSZ által támogatott jó kormányzás irányzata érték és részvétel alapon közelíti meg a közigazgatást, demokratikus értékeket képvisel, elméleti háttere az új-intézményesülés. Míg az NPM a piacot, illetve a piaci mechanizmusokat helyezi a közösségi döntéshozatal középpontjába, addig a társadalombarát Jó Kormányzás a polgárokat és a civil szervezeteket. Az irányzat alapja, hogy a társadalmi problémák megoldásához ösztönözni kell az állampolgárokat és a társadalmi szervezeteket a közpolitikai döntések meghozatalában való nagyobb szerepvállalásra, vagyis a részvételre.<sup>162</sup> A governance kifejezés azt is magában foglalja, hogy a kormányzás cselekvő, alkotó jellegű, ezzel szemben a „kormányzat” kifejezés statikus, bürokratikus jellemzőkkel rendelkezik. Gellén Márton szerint még nem tisztázott, hogy az NPM társadalombarát aspektusa rendszertanilag az NPM-reformokon belüli korrekciós fázis, vagy inkább a governance-iránnyal rokon irányzatokhoz áll közelebb. Az NPM társadalombarát irányzatától az

---

<sup>160</sup> TORMA (2014): *i. m.* 109.

<sup>161</sup> POLLITT Christopher (2008): An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 1. No. 2. Winter 2008/2009. 9-16. 13.

<sup>162</sup> TORMA (2014): *i. m.* 108-109.

különbözteti meg, hogy az NPM esetében a társadalmi szereplők közötti koordinációt a verseny látja el, a governance esetében azonban a közérdekért való kölcsönös elkötelezettségen alapuló egyeztetések rendszere.<sup>163</sup>

#### – Az NPM utáni tendenciák

Kaiser Tamás és Horváth Anett hangsúlyozza, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatás-ellátás neoweberiánus felfogása már az NPM utáni korszakot jelenti.<sup>164</sup> Tom Christensen és Per Lægreid álláspontja szerint a közkormányzás (public governance) változásának oka az, hogy a közigazgatás szervezeti formája egyre összetettebbé és multifunkcionálissá vált. A közintézmények egyre inkább komplex és hibrid jellemzőket mutatnak, mert egy időben kell sok feladatnak megfelelniük, emellett a modern államok a modern közmenedzsment reformok különféle generációit gyorsított iramban alkalmazzák.<sup>165</sup> A különbség a komplex és a hibrid között az, hogy a komplex strukturális dimenzió a vertikális és a horizontális specializációt és a kulturális dimenziót jelenti, a hibrid szervezetek pedig multifunkcionálisak, különféle feladatokat, értékeket és szervezeti formákat egyesítenek.<sup>166</sup>

A társadalmi, gazdasági, környezeti és technológiai kihívások összessége, a „komplexitás” kifejezi a külvilág változékonyságát és kiszámíthatatlanságát. A nagy rendszerek fő komplexitási problémája az, hogy méretük és az általuk kezelendő külső kihívások mennyisége is növekszik, és ez a nagy rendszer – beleértve a modern közigazgatási rendszereket is – túlterheltségéhez, illetve instabilitásához vezet. A komplexitás kihívása átfogó, társadalomirányítási, továbbá kormányzási és közigazgatási kihívás is.<sup>167</sup>

A poszt-NPM reformok térnyerésével kapcsolatban Tom Christensen megállapította, hogy a külső nyomás, a kulturális tényezők, valamint a politikai vezetés fellépésének elegye az egyik fő ok, amely az új reformtörekvések kialakulását elősegítette. A hagyományos weberi alapú közigazgatás, az NPM és a poszt-NPM jellemzőinek kombinációja hozott

---

<sup>163</sup> GELLÉN (2013): *i. m.* 104.

<sup>164</sup> KAISER – HORVÁTH (2019): *i. m.* 41.

<sup>165</sup> CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per (2010): *Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges*. 1. Forrás: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-010-0141-4> A letöltés dátuma: (2021. 01. 22.)

<sup>166</sup> CHRISTENSEN, Tom (2012): *Post-NPM and changing public governance. Meiji Journal of Political Science and Economics*. Volume 1. 2. Forrás: <http://153.122.154.161/articles/files/01-01/01-01.pdf> A letöltés dátuma: (2021. 01. 22.)

<sup>167</sup> GELLÉN (2013): *i. m.* 42.

létre új, hibrid szervezeti formákat, amelyekben kormányzati elemek együtt léteznek más reform jellemvonásokkal. A reformok poszt-NPM generációja holisztikus stratégiát támogat. A „joined-up-government” vagy kapcsolt kormányzás és a „whole-of-government” vagy összkormányzati kormányzat a koordináció újbóli megjelenését mutatja a közigazgatásban. A reformok célja az volt, hogy a szereplők az igazgatási szint határain átnyúlva dolgozzanak együtt a közös célok és az egységes kormányzati megoldás elérése érdekében, főként a komplex problémák (wicked issues) területén. Ezek a törekvések már az 1990-es évek végén megjelentek a közigazgatási és menedzsment-elméletben és gyakorlatban. Az NPM utáni reformgondolatok újdonsága az volt, hogy a szervezeti határokon átnyúló munka hatékonyabb és eredményesebb közpolitika-fejlesztést, végrehajtást és szolgáltatást tesz lehetővé, ellentétben az NPM-mel, amely szerint a hatékonyság a széttagoltabb elrendezés és az igazgatási egységek behatárolt szerepén és funkcióján keresztül érhető el.<sup>168</sup>

Tom Christensen megállapítja, hogy a régi bürokratikus modell központi eleme megtartható, azonban az erős modern államban kiegészült az új weberi elemekkel, mint a teljesítménymenedzsment, a professzionális igazgatás, továbbá az új közkormányzási kezdeményezések (New Public Governance initiatives).<sup>169</sup> A poszt-NPM reformok nem jelentenek szakítást a múlttal és nem alakítják át alapjaiban a közigazgatást. Így alakulhattak ki egyes országokban a szervezeti autonómia, a fokozott központi ellenőrzés és a hálózatszerű koordinációs mechanizmusok különféle kombinációi a rugalmas, hagyományos hierarchikus ellenőrzés mellett. Christopher Pollitt és Geert Bouckaert szerint a 2000-es évek első évtizedében nem volt domináns modell, hanem az NPM kiegészült a poszt-NPM variációkkal, valamint régi-új koncepciókkal, mint a koordináció, a centralizáció, a kormányzás, a hálózatok és a partnerség.<sup>170</sup> A menedzsment koncepciók körforgásban vannak, mint a divatirányzatok, egyes elképzelések kimennek a divatból, azonban később újra felfedezik azokat, legalább is Abrahamson szerint. Feltételezése az, hogy ha „a menedzsment divatdiktátorok érzékenyek a divat követelményeire, úgy a menedzsment divatirányzatok (Management Fashion) akkor törnek előre, amikor a régi divatirányzatokat alacsonyabb hírnevű szervezetek átvették.” Ekkor már a nagy hírnevű szervezetekhez hasonlítanak, ezért a nagy hírnevű szervezetek menedzserein nagyobb a

---

<sup>168</sup> CHRISTENSEN (2012): *i. m.* 2-3.

<sup>169</sup> CHRISTENSEN (2012): *i. m.* 8.

<sup>170</sup> POLLITT Christopher – BOUCKAERT Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. 3. Edition. Oxford: Oxford University Press. 22.

nyomás, hogy új divatot teremtsenek (új elméleti irányzatokat fogadjanak el), hogy újra különbözzenek az alacsonyabb szintű szervezetektől. A divat állandó keresletét társadalmi-pszichológiai és technikai-gazdasági erők egymással versengve formálják.<sup>171</sup>

A közmenedzsment reformhullámainak áttekintve az látható, hogy az NPM reformhullámra a régi közigazgatás problémáira adott reakcióként tekintenek, az NPM utáni reformhullámot pedig részben az NPM negatív hatásaira adott válaszként értékelik. Ezt az állítást Hajnal György és Rosta Miklós kutatása is megerősítette.<sup>172</sup> A helyzet összetettségével kapcsolatban Christensen, Lægreid, Pollitt és Bouckaert nyomán elmondható, hogy az új reformok nem léptek egyszerűn a régiéik helyébe, hanem inkább kiegészítették, „leporolták” azokat. E körforgás eredményeként a régi és az új intézmények együtt léteznek, és együtt alakulnak még úgy is, hogy részben eltérő elméleti modelleken alapulnak. Ezek a folyamatok eredményezik a közszektor szervezetének összetett és hibrid mivoltát is, mert a különféle alapelvek kölcsönhatásban vannak egymással. A közöttük lévő egyensúly változó tendenciát mutat időben és térben, valamint a közpolitikai területeken egyaránt.<sup>173</sup>

### 2.3.3 AZ EURÓPAIZÁCIÓ KONCEPCIÓJA

A közpolitikákra ható változások egyik drivere a közpolitikák nemzetköziesedése. A koncepciók közül leginkább az európaizáció (europeanisation) terminológiája és módszertana alkalmas a közpolitikai változás megvilágítására. Az európaizáció sajátossága, hogy nem csupán azokon a területeken következik be, ahol az alkalmazkodás lényegében véve

---

<sup>171</sup> ABRAHAMSON, Eric (1996): Management Fashion. *The Academy of Management Review*. Vol. 21, No. 1. 254-285. 272. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/258636> (A letöltés dátuma: 2021. 06.02.)

<sup>172</sup> HAJNAL György – ROSTA Miklós (2015): *NPM and post-NPM in the view of European administrative elites: Towards understanding the relationship of public management reform doctrines*. 18. IRSPM Annual Conference. March 2015, Birmingham, UK. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/280010448\\_NPM\\_and\\_post-NPM\\_in\\_the\\_view\\_of\\_European\\_administrative\\_elites\\_Towards\\_understanding\\_the\\_relationship\\_of\\_public\\_management\\_reform\\_doctrines](https://www.researchgate.net/publication/280010448_NPM_and_post-NPM_in_the_view_of_European_administrative_elites_Towards_understanding_the_relationship_of_public_management_reform_doctrines) (A letöltés dátuma: 2021. 06.02.)

<sup>173</sup> CHRISTENSEN – LÆGREID (2010): *i. m.* 14.

kötelező, hanem ott is, ahol nincs közvetlen kényszer, ám a közeledés mégis megkerülhetetlen.<sup>174</sup>

A gyakorlatban ezt többek között az egyes országok közötti közpolitika-transzferek (policy transfer) jelentik meg. A közpolitika-transzfer koncepciója az 1990-es évek elején került újra előtérbe a modern kormányzás változó világában, amikor a kormányok felismerték, hogy a közpolitika-transzfer a modern közpolitika-alkotás fontos eszköze lehet. David Dolowitz meghatározása szerint a közpolitika-transzfer olyan folyamat, amellyel egy politikai rendszer jól működő közpolitikáit vagy a bevált gyakorlatait (best practice) hasznosítják egy másik politikai rendszer közpolitika-alkotási arénájában.<sup>175</sup> Koller Boglárka kifejtette, hogy az európaizáció új koncepciója fogalmi keretet ad az európai integráció hatásainak magyarázatára. Erre azért volt szükség, mert az európai egység vívmányait már nem lehetett megfelelően értelmezni a rendelkezésre álló úgynevezett „nagy elméletek” magyarázataival, a föderalisták, a funkcionalisták és neofunkcionalisták, valamint a kormányközi elméletek téziseivel.<sup>176</sup>

Az európaizáció fogalma több szempontból is meghatározható. Egy letisztult definíció szerint az európaizáció az európai regionális integrációhoz történő alkalmazkodás. Bővebben kifejtve a folyamat „magában foglalja formális és informális szabályok, folyamatok, közpolitikai modellek, stílusok, továbbá közös meggyőződések és normák megalkotását, elterjedését és intézményesülését, amelyeket először az Európai Unió döntéshozatali folyamatai határoztak meg és terjesztettek el [...]” Elsősorban az uniós politika normatív hatására alakul át, egyebek mellett, a közigazgatási rendszerek és az intézmények működése az NPE-koncepció (Normative Power Europe) alapján.<sup>177</sup>

Az eddigi tapasztalatok alapján a tagságot megelőző időszak a legalkalmasabb arra, hogy az Európai Unió a normatív hatalmával terelje a tagjelölteket a jogállamiság megteremtése, az alapvető jogok biztosítása, a médiaszabadság, a demokratikus működés, a közigazgatási reformok és a hatékony piacgazdasági működés felé, mert a tagjelölt külső államok a kondicionalitás miatt adaptációs kényszerben vannak.

---

<sup>174</sup> KAISER Tamás (2019): A közpolitikai változások és az implementáció tervezése. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 157–179. 163.

<sup>175</sup> DOLOWITZ, David P. (2003): A policy-maker's guide to policy transfer. *Political Quarterly*. Vol. 74. No. 1. 101–108. 101.

<sup>176</sup> KOLLER (2019): *i. m.* 18.

<sup>177</sup> KOLLER (2019): *i. m.* 20.

Törökország esetében még inkább jelentős szempont a tagság hiteles perspektívája az európaizáció komplex folyamatában, hiszen az elhúzódó, nyílt végű csatlakozási folyamat tovább erősítette a csatlakozási feltételek mozgó célpontként történő megjelenítését. Amennyiben a tagjelölt külső állam már kevésbé hisz a tagság tényleges bekövetkeztében, az európaizációs kényszer gyengülni kezd. A török csatlakozási folyamat a tagsági perspektíva hiteltelenné válását, a csatlakozási folyamatból történő kiábrándulást, és ezzel párhuzamosan az európaizáció erejének elvesztését példázza.<sup>178</sup> „Az európaizáció sikeres folytatása azon is múlik, hogy a szupranacionális integrációhoz való alkalmazkodáshoz az érintett államok milyen illeszkedési alapokkal rendelkeznek (milyen az államon belüli kormányzás, a politikai kultúra, az államon túli „kapcsolati tőke,” illetve a többszintű kormányzás iránti attitűd stb.)”<sup>179</sup>

Koller Boglárka az Európai Unióhoz történő csatlakozás három aspektusát emeli ki. A politika policy, polity, politics háromszögében dinamikusán értelmezhető az uniós csatlakozási folyamatot végigkísérő kondicionalitás. Az Európa-politika közpolitikai (policy) aspektusa számos olyan intézményi és közpolitikai rendszer (polity) működtetését jelenti, amelyek lehetővé teszik a tagállamként való együttműködést, valamint az EU szakpolitikáinak és jogrendjének hatékony tagállami működtetését szolgálják. A tagjelöltek Európa-politikájának politikai (politics) aspektusa magában foglalja a politikai vezetést, a tagállam értékrendjének, Európa-politikai stratégiájának kialakítását. Törökország esetében a kölcsönös bizalmatlanság, vélt vagy jogos sérelmek és csalódások is akadályozzák a csatlakozást.<sup>180</sup>

Az európaizációval foglalkozó kutatások alapján Kaiser Tamás arra hívja fel a figyelmet, hogy könnyen automatikusan az EU-nak tulajdoníthatják az adott közpolitikában bekövetkezett változást, mert gyakran magától értetődőnek tekintik, hogy a változás kizárólag az EU hatására történt, miközben azokat valójában a globalizációs vagy belpolitikai kényszerek okozzák. Célszerű ezért úgy feltenni a kérdést, hogy bekövetkezett volna-e a változás a nemzeti szintű közpolitikai rendszer belső folyamataiban az EU-hatás nélkül.<sup>181</sup> Az értekezés témáját tekintve ezt úgy kerülöm el, hogy az Európai Bizottság által

---

<sup>178</sup> KOLLER (2019): *i. m.* 17.

<sup>179</sup> BENKES Mihály (2021): *Az európaizáció: a krízismegoldás politikája*. 17. Forrás: <https://doksi.net/hu/get.php?lid=8067> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 22.)

<sup>180</sup> KOLLER (2019): *i. m.* 22.

<sup>181</sup> KAISER (2019): *i. m.* 163.

évente kiadott előrehaladási jelentésben foglalt értékeléseket veszem alapul a migrációkezelésre vonatkozóan.

További értelmezési kérdés az európaizáció kapcsán, hogy kimenetként vagy folyamatként értelmezzük.<sup>182</sup> Ez alapján az értekezésben az európaizációt kimenetként tekintem. Ennek az indoka az, hogy ha az európaizációra kimenetként tekintünk, akkor „egy konkrét belpolitikai változást, vagy a csatlakozás reményében tett jogi vagy intézményes reformlépést is tekinthetünk az európaizáció eredményének.”<sup>183</sup> Az értekezésben a migrációs jogterület és a migrációs intézményrendszer reformját vizsgálom az EU elvárásainak történő megfelelés szempontjából.

Caporaso megalkotott egy alapmodellt, amely alapján az európaizációs folyamat értelmezhető. Abból indult ki, hogy az európaizáció az európai integráció hatása a nemzeti politikájára. Véleménye szerint az európaizációnak kettős funkciója van:

1. Az európai politika és intézmények szerepét független változóként hangsúlyozza a nemzeti politikában. Azt vizsgálja, hogy az európai integráció és a szakpolitika-alkotás milyen hatással van a nemzeti struktúrákra.
2. Az európaizáció olyan folyamatokhoz kapcsolódik, amelyeken keresztül a nemzeti struktúrák alkalmazkodnak az európai integrációhoz.

Az alapmodell szerint az európai integráció egy nyomást, alkalmazkodási kényszert eredményez, amelyet nemzeti szintű tényezők (intézmények) közvetítenek, majd a hosszabb távon érzékelhető hatásokat (outcomes) jelent, amely nemzeti strukturális változás lehet. A modellben nincs külső változó, minden változó belső, ami azt jelenti, hogy minden változó befolyásolhat egy másik változót, vagy akár az összes változót.<sup>184</sup> Abban az esetben, amikor magas az alkalmazkodási nyomás, akkor a nemzeti közvetítő tényezőknek döntő szerepük van. Számos közvetítő tényező létezik. Csaknem minden hazai strukturális feltétel, amely befolyásolja az európai integráció hatását, közvetítő faktorként értelmezhető. Az okozati összefüggések feltárásához mindig szükség van az aszimmetriára, egy külső változóra.<sup>185</sup> Az értekezésben ezért az európaizációs kényszer, vagy alkalmazkodási nyomás és a nemzeti változás közötti kapcsolatot vizsgálom külső

---

<sup>182</sup> KOLLER (2019): *i. m.* 20.

<sup>183</sup> U.o.

<sup>184</sup> CAPORASO, James (2007): The three world of regional integration theory. In GRAZIANO – VINK (eds.): *i. m.* 23-34. 27.

<sup>185</sup> CAPORASO (2007): *i. m.* 34.



független változóként. „A közpolitikai változás a függő változó szerepét tölti be, amelynek dimenzióit a szabályozások, érdekek, értékek, eszközök, paradigmák jelentik.”<sup>186</sup>

### **2.3.3.1 Az európaizáció governance megközelítése**

Az EU hatása a nemzeti politikára eltérő minden államnál és az államon belül is más-más dimenziókban jelenik meg a politikai szektorban vagy az intézményeknél. Ian Bache szerint ennek az EU felől érkező nyomás eltérő jellemzője, valamint a nemzeti aktorok és intézmények eltérő reakciója az oka. Pontosabban az, hogy európaizációs kényszer hogyan illeszkedik a nemzeti preferenciákhoz és gyakorlathoz.<sup>187</sup>

Látható egy tendencia, amely szerint az EU, mint független változó, hatással van a függő változóra, a nemzeti politikára. Emellett egyre nagyobb az egyetértés abban, hogy ez a rögzült függő és független változó akadályozza a változás európai dinamikájának a megfelelő elméleti és empirikus elemzését. A már létező nemzeti struktúrák és a belső fejlemények valószínűleg fontos közvetítő hatással vannak a külső európaizációs nyomásra. Ennek az eredménye valószínűleg egy nemzeti színekben történő elfogadás, azonban az EU döntéseiből fakadó alkalmazkodási nyomás nem vezet szükségszerűen belső változáshoz. Az EU szakpolitikáira érvényesülő nemzeti hatás meghatározásakor a sajátos európai mechanizmus a legfontosabb. Az európaizáció akkor a legvalószínűbb, amikor megvan a nemzeti adminisztratív és politikai támogatás a teljesítéshez.<sup>188</sup>

Ian Bache a következőkkel indokolja az európaizáció governance megközelítését:

- Elősegíti a teljes közpolitikai folyamat vizsgálatát a közpolitika megalkotásától a hosszabb távú hatásokig. Ez az EU közpolitikák végrehajtási szakaszában a nemzeti intézmények és aktorok szempontjából fontos.
- Kiemeli a szektorok változatainak fontosságát és elősegíti a szektorok közötti összehasonlítást.
- Vizsgálja a szakpolitika-alkotásban részt vevő aktorok szerepét.
- Rámutat a részekre osztott végrehajtásra: a kormányzati szervek eltérő módon reagálnak az európaizációs nyomásra.

---

<sup>186</sup> KAISER (2019): *i. m.* 158.

<sup>187</sup> BACHE, Ian (é. n.): *Europeanization: A Governance Approach.* 4.

Forrás: <http://aei.pitt.edu/1722/1/Bache.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 28.)

<sup>188</sup> BACHE, Ian (é. n.): *i. m.* 5.

- Az aktorok közötti kölcsönös függőségre fókuszál elismerve, hogy ez a függőség lehet aszimmetrikus.

A governance fogalmának számos meghatározása létezik. A definíciók közös eleme, hogy a döntést több szereplő hozza meg: a közpolitika folyamatában a nyilvánosság, a magán és az önkéntes aktorok széleskörű részvétele jellemző. A széleskörű részvétel ugyanakkor nem jelenti a hatalom szétosztását. Ian Bache az európaizáció governance megközelítését a közpolitikai hálózatok (policy networks) és a core executive szempontjából vizsgálja.

Rhodes dolgozta ki a policy networks modellt. A modell szerint a policy network az erőforrásoktól függő szervezetek csoportja. A hálózatok a függőségek különféle struktúráival rendelkeznek, amelyek öt fő dimenzió alapján változnak: az érdekek helyzete; tagság; vertikális kölcsönös függőség; horizontális kölcsönös függőség; az erőforrások elosztása.<sup>189</sup> Az önkéntes és a nem önkéntes alkalmazkodás az európaizációs kényszerhez a hatalomfüggőség keretében konceptualizálható, amely hangsúlyozza az erőforrások terjedelmét, amely felett az aktorok ellenőrzést gyakorolnak, és adott esetben mobilizálnak. A governance megközelítés feltételezi a szektorális változatot, amely kiemeli az erőforrások eltérő természetét a szektorális közpolitikai hálózatokban. A közpolitikai hálózatok megközelítés kiemeli a top-down, bottom-up, a vertikális és horizontális váltást az aktorok között. Elegyíti az ideákat és az „illeszkedés” politikai dinamikáját a politikai legitimitáció, az erőforrások koncepcióján keresztül, amelyek változnak az aktorok ideákat formáló preferenciáinak közeledése, illetve távolodása alapján.<sup>190</sup>

A core executive megközelítés alapján a kormányzat központ nem kizárólag a formális intézményt jelenti (kormányzati szervek, miniszterelnöki hivatal, a kabinet és a kapcsolódó bizottságok), hanem az azt körülvevő hálózatokat is. A core executive befolyása az adott helyzetben ahhoz kapcsolódik, hogy milyen mértékben ellenőrzi és mobilizálja az erőforrásokat. Az aktorok hatékonysága az erőforrások felhasználásában nagy részben a taktikáktól, a választásoktól és a stratégiáktól függ.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> BACHE, Ian (é. n.): *i. m.* 8-9.

<sup>190</sup> BACHE, Ian (é. n.): *i. m.* 15.

<sup>191</sup> BACHE, Ian (é. n.): *i. m.* 10.

Az európaizációs munkák nagymértékben használják az olyan koncepciókat, amelyek „átutaznak” (travel well)<sup>192</sup> a politikatudomány kutatásának teljes spektrumán, mint „governance,” „regulatory competition,” „agency és struktúra,” és „policy framing.” Az európaizáció beleillik a politikatudomány főbb elméleti kereteibe. Az európaizáció által jelentett kihívást nem definíciós, hanem modellépítésnek tekinti Claudio M. Radaelli és Roman Pasquier, amelynek általános keretet a neoinstitucionalizmus és a konstruktivizmus ad.<sup>193</sup> Az institucionalista fordulat 1980-ban következett be. Intézménynek tekinthetők a normák, vagy a közös meggyőzések, amelyek a szereplők preferenciáit alkotják a szociológiai institucionalizmus területén, amely kapcsolatot jelent az európaizációs agenda és a konstruktivista fordulat között a nemzetközi kapcsolatok elméletében. A klasszikus felfogás szerint intézmények a formális szabályok, standardok, eljárások és kormányzati szervezetek. Az intézmény „új” felfogásában, az intézmények körébe beletartozhatnak informális szabályok, rutinok és megállapodások is.<sup>194</sup>

A kortárs politikatudomány egyik meghatározó elméleti iskolája az új institucionalizmus, amelynek három irányzata és egy új kutatási programja ismert.

### **2.3.3.2 Az új intézményi megközelítés irányzatai**

A három „első generációs” iskolát:

- a történelmi institucionalizmust;
- a racionálistudomány-elméleti institucionalizmust és
- a szociológiai institucionalizmust

egészíti ki és köti össze a diszkurzív institucionalizmus, amelyet az intézményi változás és szelekció diszkurzív modelljének tekintenek.<sup>195</sup> Az új institucionalizmus diszkurzív irányzata továbblépésre ad kiváló elméleti keretet, mely a politikai diskurzus mint új változó beemelésével szemlélteti, hogy idea és intézmény analitikusan nem különválasztható fogalmak. Az irányzat kiindulópontja lehet az új institucionalizmus

---

<sup>192</sup> Lásd: KAISER (2019): *i. m.* 30. Giovanni Sartori fogalmazta meg a koncepció „túlfeszítésének” (concept stretching) és „utaztatásának” (travelling) problémáját a mesterséges elméleti és módszertani keretek kialakításában.

<sup>193</sup> RADAELLI, Claudio M. – PASQUIER, Roman (2007): Conceptual issues. In GRAZIANO – VINK (eds.): *i. m.* 35-45. 42.

<sup>194</sup> RADAELLI, Claudio M. – PASQUIER, Roman (2007): Introduction. In GRAZIANO – VINK (eds.): *i. m.* 13-22. 13.

<sup>195</sup> SZALAI András (2011): Ideák, politika és intézmények: a politikatudomány három „új institucionalizmusa.” *Replika*, 74. (2011/1. sz.) 35–62. 38.

három ágán átívelő párbeszédnek, azonban még nem tekinthető önálló ágnak, hanem egy új kutatási programnak.<sup>196</sup>

Az európaizációs kutatásban általában a változás két fő logikáját különböztetik meg az institucionalista elmélet alkalmazásakor. Leggyakrabban a racionalista, mellette pedig a szociológiai és a történelmi perspektívát alkalmazzák.

A racionalista institucionalizmus abból indul ki, hogy a releváns szereplők állandó és kialakult preferenciákkal rendelkeznek, magatartásuk teljes mértékben instrumentális, amennyiben céljaik meghatározott stratégiák révén történő maximalizálására törekcsenek. A politika ebből a szempontból közel kerül a kollektív cselekvések dilemmáihoz, így az egyes szereplők haszonmaximalizáló törekvesei jóval kevésbé optimális eredményt hoznak a közösség egésze számára.

A szociológiai institucionalizmus az intézményeket tágabb értelemben határozza meg, ami informális normákat és szokásokat is magában foglal, többek között szimbólumrendszereket, kognitív tartalmakat és morális mintákat, megalkotva a kollektív cselekvések, formális szabályok, eljárások és normák értelmezési kereteit. Ez egyben azt is jelenti, hogy az intézmények „konstituálják” a szereplőket, befolyásolják azok világról alkotott képét.

A történelmi institucionalizmus a csoportelméletek kritikájaként született meg. Sok tekintetben hasonló a racionalista megközelítéshez, de szélesebb definíciót ad annál, mivel egyaránt magában foglalja a formális szabályokat és az operatív stratégiákat, valamint az informális intézményeket és informális interakciókat. Az irányzat kiemeli az intézmények időbeni szerepét, többek között arra hívja fel a figyelmet, hogy az intézmények egy bizonyos csoportja, a létrehozásukat követően, hogyan képes befolyásolni megalkotóik magatartását. Ezzel relatíve széles fogalmi keretben vizsgálja az intézmények és az egyéni cselekvés közötti kapcsolatrendszerét. Hangsúlyozza az intézmények működése során megjelenő hatalmi aszimmetriákat, amelyek törvényszerűen az intézmények történelmi fejlődése során kialakuló „útfüggőségre” (path dependence) és a nem szándékolt hatások bekövetkezésére vezet vissza.<sup>197</sup>

Az értekezés a szociológiai institucionalizmus megközelítést alkalmazza. Ennek az indoka az, hogy az informális szabályok és rutinok átvétele releváns Törökország szempontjából,

---

<sup>196</sup> SZALAI (2011): *i. m.* 59.

<sup>197</sup> KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57-93. 63.

ahol a nyugati minták átvétele, a nyugati példák követése meghatározó volt a történelmi múltban és működik a jelenben is a migrációs igazgatás területén. Az uniós csatlakozási felkészülés során pedig számos workshop, tanulmányút és továbbképzés szolgálta az informális szabályok és rutinok átvételét.

#### **2.3.4 A TÖRÖK KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY KIALAKULÁSA**

A közigazgatás-tudomány, mint önálló tudományág nem tekint vissza hosszú múltra Törökországban, ugyanis a közigazgatási jog és a politikatudomány része volt és csak az utóbbi időszakban vált tudományággá. A globálisan alkalmazott közmenedzsment reformok és az európaizációs nyomás hatására átvett kormányzati modellek Törökországban is megjelentek. A török vezetéstudomány megjelenése és fejlődése az európai és az USA vezetéstudomány hatása alapján történt.

Az első közigazgatási kutatóközpont létrehozása az ENSZ támogatásával valósult meg. A Törökországi és Közel-Keleti Közigazgatási Intézetet (TODAIE) 1952-ben alapították és 1953-ban kezdte meg működését. A TODAIE mai státuszát és jogi személyiségét az 1958-ban megjelent 7163 számú törvénnyel nyerte el. Az intézmény önálló költségvetéssel rendelkező, tudományos és irányítási szempontból autonóm szervezet.

A TODAIE létrehozásának célja a következő volt:

- a közigazgatás vezetőinek támogatása a kortárs vezetélméletek területén folytatott kutatásokkal;
- közigazgatási szervezetek és alkalmazottak képzése;
- a közigazgatási alkalmazottak fejlődésének és szakosodásának támogatása az igazgatástudomány területén.

Elemzések azt állapították meg, hogy a TODAIE a közigazgatás felső szintű vezetőinek képzése terén nem tudott olyan funkciót ellátni, mint a hasonló intézmények Franciaországban. A tevékenysége kimerült abban, hogy posztgraduális képzéseket nyújtott és eseti kutatási jelentéseket készített.

Törökországban a közigazgatás kiválása az igazgatási jog és a politikatudomány területéről az utóbbi ötven évben zajlott le. 1957-ben, az Ankarai Egyetem Politikatudományi Karán, Közigazgatási szak (Amme idaresi kürsüsü) néven indítottak képzést. 1967-ben, az arab nyelv helyett már török eredetű, Kamu yönetimi kürsüsü elnevezésű, ugyanúgy Közigazgatási szakon folytatódott a képzés. Az 1970-es években sorra alakultak a közigazgatási szakok a politikatudományi, valamint egyes közgazdasági karokon. A közigazgatási szakok száma különösen az 1981-es felsőoktatási törvény rendelkezésének köszönhetően növekedett, amely létrehozta a közigazgatási szakokat a közgazdasági és az igazgatási karokon.

A török közigazgatás-tudományi szakirodalomban az utóbbi néhány évtől eltekintve nem született sok publikáció. A közigazgatási tanulmányokat írók többnyire Henri Fayol és a Gulick-Urwick szerzőpáros megközelítése nyomán a vezetéstudomány témakörében a tervezés, a szervezés, koordináció és ellenőrzés témakörét fejtegetik. Kevés olyan munka található, ahol a szerzők a politika és vezetés egységében vizsgálják a közigazgatást. Inkább átfogó szemlélettel, strukturálisan közelítik meg a témát és nem a funkció felől. Az utóbbi időben, a közigazgatás megközelítésének változásával azonban a szakirodalmi munkák is előtérbe kerültek.<sup>198</sup>

Az egyetemi tankönyvek is az igazgatás és a közmenedzsment reformok nemzetközi és európai történetét mutatják be, ismertetik a POSDCORB, az NPM, valamint a governance paradigmák részleteit.

A közigazgatás fogalmával kapcsolatban példaként említhető az Anadolu egyetem közigazgatásról szóló tankönyve, amely szerint a közigazgatás fogalma négy alapvető területet ölel fel:

- funkció;
- felépítés;
- tudományos elvek és
- a gyakorlat.

Gyakorlati megközelítésben a közigazgatás több definícióval fejezhető ki:

1. A közigazgatás a lakosság alapvető szükségleteinek kielégítését célzó anyagi javak és szolgáltatások létrehozása.

---

<sup>198</sup> SÖZEN, Süleyman (ed.) (2013): *Kamu Yönetimi*. Eskişehir, Anadolu Üniversitesi. 65-66. Fordító: Bernvalner Anita.

2. A közigazgatás a közpolitikák és a közélet létrehozásával és annak működtetésével kapcsolatos valamennyi tevékenységet jelenti.
3. A közigazgatás az irányítás, a politika és a jog elméleteinek és folyamatainak alkalmazása a közszolgáltatások biztosításával kapcsolatos jogszabályok végrehajtásának céljából.
4. A közigazgatás a törvények és intézkedések alkalmazásával kapcsolatos folyamatok, szervezetek és azok személyzetének munkája és feladatköröként határozható meg.<sup>199</sup>

## 2.4 Összegzés

Az értekezés a migrációelmélet taszítás-vonzás rendszerében vizsgálja, hogy a török migrációs igazgatási rendszer hatékonyan kezeli-e a Törökországból az EU felé irányuló irreguláris migrációt. A globális migrációs kormányzás keretében vizsgáltam Törökország aktív szerepét a multilateralizmus, valamint az érdekérvényesítés szempontjából. A közigazgatás elmélete, valamint a szociológiai institucionalizmus megközelítésével az európaizáció konceptuális kerete nyújtott háttérrel a török közigazgatási reformok, azon belül a migrációs igazgatás reformjának, illetve Törökország uniós csatlakozási folyamathoz történő hozzáállásának elemzéséhez.

---

<sup>199</sup> SÖZEN (2013): *i. m.* 14. Fordító: Bernvalner Anita.

### 3. TÖRÖKORSZÁG GLOBÁLIS, TÖRTÉNELMI MIGRÁCIÓS ÉS REGIONÁLIS POLITIKAI HELYZETE

A törökországi migráció dinamikájának változásai a történelmi és politikai hatások alapján behatárolható időszakokban azt mutatják, hogy jelenleg egyszerre vannak jelen a történelmi hagyományok és a jövőbe mutató reformok a migrációs politikában. Ez a politika jelenleg is átalakulóban van. A fejezet bemutatja, hogy Törökországnak milyen globális migrációs helyzetben, milyen történelmi hagyományok hatásai és milyen konfliktusokkal teli regionális politikai környezetben kell kezelnie a migrációt. Mindezek alapján Törökország migrációs stratégiája közvetlenül befolyásolja az Európai Uniót érintő migráció alakulását.

#### 3.1 A MIGRÁCIÓ TÖRTÉNELMI MEGHATÁROZOTTSÁGA ÉS A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ TENDENCIÁI<sup>200</sup>

Az emberi vándorlás mindig fontos és állandó része volt a világtörténelemnek, illetve a civilizáció kialakulásának. Korunk migrációs jelenségei mögött is mély történelmi folyamatok húzódnak meg,<sup>201</sup> ezért a történelmi korokban lezajlott vándorlások dinamikájának feltárása hozzásegíthet a jelenlegi és a jövőbeli migrációs minták változásának megértéséhez. Az a tény jelzi ennek fontosságát, hogy napjainkban közel 281 millió ember vesz részt a nemzetközi migrációban.

Az emberi evolúció szoros kapcsolatban van az egyik helyről a másikra vándorlással, valamint az új környezethez való alkalmazkodással. Russell King megállapítja, hogy “az ember vándorló faj.”<sup>202</sup> Nincs még egy olyan élőlény, amely történelmi léptékben mérve időben és térben ilyen gyorsan, ilyen messzire eljutott volna, mint az ember. A migrációt általános eszközként használták arra, hogy alkalmazkodjanak a kockázatok és a

---

<sup>200</sup> Az alfejezet SZUHAI Ilona (2020): *Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját?* című tanulmány egyes részeinek felhasználásával készült, bővített változat. *Belügyi Szemle*, 68. évf. 2020/9. sz. 109-125.

<sup>201</sup> CSERESNYÉS Ferenc (2005): *Migráció az ezredfordulón*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 40.

<sup>202</sup> KING, Russell (2008): *Vándorló emberiség*. Budapest, Geographia. 8.



lehetőleges egyenlőtlen elosztásához, ami jelen korunkban általánosnak tekinthető.<sup>203</sup> A mai migrációs folyamatok eltérnek a régi vándorlásoktól, ezért gondolhatjuk úgy, hogy ezek a jelenségek új kihívásokat jelentenek a világ számára. A régi kihívások azonban megjelenhetnek új formában, ha felgyorsulnak és a korábbi problémáknál intenzívebbé válnak, így újnak tűnhetnek.<sup>204</sup> Ha ezt az elmúlt évtizedek migrációs folyamataira vetítjük, akkor az látható, hogy történelmi folyamatossága ellenére a vándorlás felgyorsult és szerteágazóbb lett. A tömeges vándorlás sem új vagy kivételes történelmi jelenség, hiszen a térbeli mobilitás a modern társadalmak jellegzetessége.<sup>205</sup> A migráció és a történelem kapcsolata dinamikus. A migráció formálta a történelmet és a történelem megteremtette a körülményeket a migráció különféle formáihoz.<sup>206</sup> Napjaink migrációs folyamatainak megértéséhez párhuzamos vándorlásokat találhatunk a történelemben. Ahogy Demetrios G. Papademetriou megjegyezte, a világtörténelem a görög kolóniáktól és a római katonai hódításoktól a bizánci és az Oszmán Birodalomig tele van a “migráció korszakaival.”<sup>207</sup> A migráció dinamikus folyamatát az emberi alkalmazkodás eszközének tekintik, hiszen a népességnövekedésre, a környezeti és az éghajlatváltozásra, a gazdasági szükségletekre, valamint a humánbiztonság hiányára adott válaszként a népmozgások mindig az emberi történelem részét képezték.<sup>208</sup> Korábban a migrációs döntést leginkább a jobb lehetőségek keresése motiválta, a 21. század első évtizedeiben azonban az emberek már olyan közvetlen veszélyek miatt hagyták el otthonukat, mint az éghajlatváltozás különféle hatásai, a természeti katasztrófák, az államok gyengülése, országon belüli polgárháborús helyzet, vagyis a gazdasági és a biztonsági stabilitás hiánya. A föld népességének csupán 3,6 százaléka, csaknem 281 millió ember érintett a nemzetközi migrációban, azonban ezek a vándorok egyes kontinensekre, régiókra és néhány országra koncentrálnak. Jelenkori történelmünket a nemzetközi mobilitás jellemzi, a nemzetközi migráció régi–új formái

---

<sup>203</sup> DONATO, Katharine – MASSEY, Douglas S. (2016): Twenty-First Century Globalization and Illegal Migration. *ANNALS, AAPSS*, Vol. 666. No. 1. 7–26. 8.

<sup>204</sup> RADA Péter (2007): Átalakuló biztonsági kihívások: A biztonság dimenziói. In Rada Péter (szerk): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*. Budapest, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete. 53-72. 54.

<sup>205</sup> CSERESNYÉS (2005): *i. m.* 64.

<sup>206</sup> IOM (2004): *Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners*. 3. Geneva, IOM.

<sup>207</sup> PAPADEMETRIOU, Demetrios G. (2003): Managing Rapid and Deep Change in the Newest Age of Migration. *The Political Quarterly*, Vol. 74. No. 1. 39–58. 39.

<sup>208</sup> CASTLES, Stephen (2000): *i. m.* 273.

láthatók, mint az ideiglenes vagy a cirkuláris migráció, azonban ezek a jelenségek nem teljesen újak. Párhuzamos mintáik megtalálhatók a fontos történelmi korszakokban.<sup>209</sup>

A migráció az emberi alkalmazkodás egyik alapvető eszköze, amelyet gyakran a veszélyek elkerülésére és a lehetőségek megszerzésére használtak a történelem során, hiszen a politikai, a gazdasági, a jogi és a kulturális lehetőségek egyenlőtlen elosztása jellemző a világban. Korunkat a nemzetközi mobilitás jellemzi. Ma már szinte nincs egyetlen olyan ország sem a világon, amelyet ne érintene közvetlenül vagy közvetetten a migráció, vagy annak valamilyen demográfiai, társadalmi, gazdasági, biztonsági vagy kulturális hatása. A 21. századi migráció jellemzőjévé vált a tömeges önkéntes és a kényszer migráció. Továbbra is az etnikai problémák, katasztrófák, politikai és gazdasági válságok, elnyomás, gazdasági kiszolgáltatottság, a munkaerő iránti igény, a jobb jövő reménye, a jobb oktatási feltételek, jobb munkalehetőségek, magasabb, vagy az életszínvonal fenntartásához elegendő fizetés, mint legfőbb taszító és vonzó tényező alkotja napjainkban az emberi mobilitás meghatározó okát.

Mindemellett a körülöttünk lévő világ egyre jobban digitalizálttá válik és ez alól a migráció sem kivétel. A migránsok online szerzik meg az információkat, a kormányok pedig új technológiákat fedeznek fel a migráció hatékonyabb kezeléséhez, a szakemberek új adatokat kutatnak, hogy megértsék a migrációs folyamatokat és a migráció jövőjét.<sup>210</sup> Éppen ezért ma a nemzetközi migráció minden társadalmi, gazdasági, demográfiai és kulturális összefüggésével együtt egyre fontosabb helyet foglal el a globális politikai napirenden.

A nemzetközi migrációs minták összefüggnek azokkal a társadalmi, gazdasági és geopolitikai folyamatokkal, amelyek generációk, vagy évszázadok alatt alakultak ki. A transznacionális összekapcsolhatóság lehetőséget teremtett a migrációs folyamatok nagyobb mértékű változatosságának. Nagyon fontos ezért, hogy lépést tartsunk a migrációban és az otthonukat elhagyni kényszerülők helyzetében kialakuló mintázatokkal és tendenciákkal.<sup>211</sup> A következőkben ezeket a globális tendenciákat és migrációs mintákat tekintjük át.

---

<sup>209</sup> SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? *Belügyi Szemle*, 68. évf. 9. sz. 109-125.

<sup>210</sup> *Discussion space: Migration 4.0 - Digitalization and New Technologies*

Forrás: <https://migrationnetwork.un.org/hub/migration-digitalization> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 26.)

<sup>211</sup> IOM UN MIGRATION (2019b): *i. m.* 58.

A nemzetközi migráció adatai azt jelzik, hogy világban óriási a mobilitás mértéke, ugyanakkor 2020-ban a COVID-19 világjárvány drasztikusan csökkentette az emberi mobilitás minden formáját a világon. A nemzeti határok lezárása a nemzetközi utazások megszakítása emberek százazreit kényszerítette arra, hogy lemondják vagy elhalasszák a külföldi utazásukat. Migránsok százazrei rekedtek meg útközben, nem tudtak hazatérni, míg másoknak a tervezettnél hamarabb kellett hazatérniük, amikor az álláslehetőségek megszűntek, az iskolák pedig bezártak. Jelenleg még túl korai átlátni a pandémia teljes hatását a migrációs tendenciákra, azonban az UN DESA becslései szerint közel kétmillióval csökkentette a COVID-19 világjárvány hatása a nemzetközi migránsok számát globálisan, 2020 közepére.<sup>212</sup>

A migráció a 21. században könnyebben zajlik, mint korábban, részben a digitális forradalomnak, az infokommunikációs technológiák és a közlekedés fejlődésének, részben az utazási költségek csökkenésének és a globalizációnak köszönhetően. Míg a migráció kiváltó okai alapvetően változatlanok maradtak, addig azok a körülmények, amelyek között az emberek meghozzák a döntést a vándorlási lehetőségeikkel kapcsolatban, jelentősen megváltoztak. Számos tényező erősíti a migrációt: a gazdasági jólét, egyenlőtlenség, demográfia, erőszak és konfliktus, valamint a környezeti változás.<sup>213</sup> Mindezek mellett a 21. században előtérbe került a gyengülő és a törékeny államok (fragile states) problematikája. Azok az államok, amelyek nem tudják ellátni a klasszikus funkcióikat – köztük a gazdasági és a biztonsági stabilitás megteremtését az állampolgáraik számára, vagy a határok védelmét –, azok tömeges migrációt okozhatnak gyengítve ezzel a szomszédos országokat, az egész régiót, majd távolabbi országokat és kontinenseket is.<sup>214</sup>

Russell King magyarázata szerint a “migrációs érem” egyik oldala a migráció, a másik oldala pedig a helyben maradás. Az érem első oldala hangsúlyozza a migráció alapvető

---

<sup>212</sup> UN DESA Az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (2020): *International Migration 2020 Highlights* (ST/ESA/SER.A/452). 1.

Forrás:

[https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_2020\\_international\\_migration\\_highlights.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 26.)

<sup>213</sup> IOM UN MIGRATION (2017b): *World Migration Report 2018*. Geneva, IOM. Forrás: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018> (A letöltés dátuma: 2020.03.12.)

<sup>214</sup> SZUHAI Ilona (2015): Rethinking the concept of failed states. *Central European Papers*. Vol. 3. No. 2. 99–110. 104.

történelmi szerepét mint az emberi tapasztalat részét a távoli múlttól a jelenen keresztül tovább a jövő felé. A migrációs érem másik oldala más szempontból tekint a migrációra, hiszen ma a világ népességének csupán 3,6 százaléka tekinthető nemzetközi migránsnak, tehát a népesség döntő többsége, 96,4 százaléka valószínűleg továbbra is a születése szerinti országban él.<sup>215</sup> Gunnar Malmberg ezt a jelenséget “immobilitási paradoxonnak” nevezte. Arra az ellentmondásra irányította a figyelmet, hogy az emberek sokkal nagyobb többsége nem vándorol, ellentmondva annak, amit a migrációs elméletek bérkülönbségeken alapuló vonzó és taszító tényezőit figyelembe vevő közgazdasági modellek jósolnak.<sup>216</sup>

Az érem migrációs oldalát vizsgálva a következőkben láthatjuk a nemzetközi migrációval kapcsolatban rendelkezésre álló, legutóbbi adatokat az ENSZ migrációs, illetve menekültügyi szervének nemzetközi jelentése alapján. A migrációs áramlatok COVID-19 világjárvány okozta megszakítását megelőzően, az elmúlt két évtizedben a nemzetközi migránsok száma jelentősen növekedett. A jelenlegi becslések szerint 2020-ban mintegy 281 millió személyt tekintettek nemzetközi migránsnak.<sup>217</sup> Ez azt jelenti, hogy a világ népességének 3,6 százaléka nem a születése szerinti országban élt (3. táblázat). A nemzetközi migránsok száma fokozatosan emelkedett az elmúlt ötven évben, ahogy azt a következő táblázat bemutatja, ötéves periódusokra bontva.

---

<sup>215</sup> KING, Russell (2012): *Theories and Typologies of Migration: an overview and a primer*. Malmö: Malmö University Willy Brandt series of working papers in international Migration and ethnic Relations 3/12. 4.

<sup>216</sup> MALMBERG (1997): *i. m.* 21. Idézi: KING (2012): *i. m.* 5.

<sup>217</sup> Az elmúlt 50 évben nem mindig adott minden ország információt, ezért a táblázatban bemutatott adatok tájékoztató jellegűek.

3. táblázat  
*A nemzetközi migránsok becsült száma és aránya a világ népességéhez viszonyítva,  
 1970 – 2020*

Év	A világ népessége (milliárd, kerekítve)	Nemzetközi migránsok száma	Nemzetközi migránsok aránya (%)
1970	3,7	84 460 125	2,3
1975	4,0	90 368 010	2,2
1980	4,5	101 983 149	2,3
1985	4,9	113 206 691	2,3
1990	5,3	153 011 473	2,9
1995	5,7	161 316 895	2,8
2000	6,1	173 588 441	2,8
2005	6,5	191 615 574	2,9
2010	7,0	220 781 909	3,2
2015	7,4	248 861 296	3,4
2020	7,8	281 000 000	3,6

*Forrás:* IOM UN MIGRATION (2019b) i. m. 21. UN DESA (2020): i. m. WORLDOMETER WORLD POPULATION adatai alapján saját szerkesztés

Az ENSZ adatait elemezve az látható, hogy 1970-től 1980-ig a világ népessége és a nemzetközi migránsok száma fokozatosan növekedett, míg a migránsok aránya viszonylag stabil maradt. Az 1980-as évek második felétől a népesség fokozatosan tovább növekedett, azonban a migránsok száma gyorsabban nőtt, mint az azt megelőző öt éves periódusban. Ennek oka a világ politikai helyzetében keresendő. Ez a növekvő tendencia folytatódott 2020-ig. Az 1970-es becsült adatokhoz képest a nemzetközi migránsok száma több mint háromszorosára nőtt. Az elmúlt 19 évben, 2000 óta pedig közel százmillióval növekedett a számuk. Ez a növekedés gyorsabb volt, mint ahogy azt a korábbi előrejelzések jósolták, 2005 után a nemzetközi migránsok aránya átlépte a három százalékot.

Az UN DESA megállapította, hogy a nemzetközi migránsok számának 2000 és 2020 közötti növekedése elsősorban a munkamigráció és a családegyesítés miatt történt, hiszen

az emberek legnagyobb része a munka, a család és a tanulás miatt vándorol. Ezek a mozgások általában semmilyen problémát nem jelentenek a migránsok vagy a célország számára. A világszerte növekvő humanitárius válságok mintegy 17 millióval növelték a menekültek és a menedékkérők számát 2000 és 2020 között. 2020-ban 34 millióra becsülték a kényszermigránsok számát, ami megduplázódott 2000 óta.<sup>218</sup>

A nemzetközi migránsok regionális eloszlását összehasonlítva az adatokból az látható, hogy 2020-ban Európában tartózkodott a legtöbb nemzetközi migráns 87 millió fővel. Észak-Amerika volt a második legnagyobb befogadó, 59 millióval, majd Észak-Afrika és Nyugat-Ázsia következett, összesen közel 50 millióval. Minden más régióban kevesebb nemzetközi migráns volt. Amennyiben folytatódik ez a tendencia, akkor Észak-Afrika és Nyugat-Ázsia valószínűleg megelőzi Észak-Amerikát és átveszi a második helyet a következő évtizedekben. Ez a váltás tükrözi a migráns munkavállalók számára elérhető gazdasági lehetőségek megosztottságát, egyben előrevetíti azt a nagyobb versenyt, amellyel a célországok valószínűleg szembesülni fognak a jövőben, amikor migráns munkavállalókat, főleg magasan képzetteket akarnak foglalkoztatni.<sup>219</sup>

A regionális eltérések, az összetettség és a fejlemények tanulmányozása fontos szempontokat nyújt a migrációs folyamatok megértéséhez. A nemzetközi migránsok közel fele a származási régiójában élt 2020-ban. A migrációs mintákat tekintve jelentős különbségek láthatók a régiók között. Európában zajlott a legnagyobb régió belüli migráció. A migránsok 70 százaléka Európában született és egy másik európai országban tartózkodott. Ezek közül a migránsok közel fele az EU tagállamai között mozgott, egynegyede pedig az EU-tagállamok és a FÁK szabadkereskedelmi területen vándorolt. Afrikában a migráció túlnyomórészt régió belüli volt (egyik afrikai országból a másikba), a szubszaharai országokban a nemzetközi migránsok egyharmada volt menekült vagy menedékkérő. Ezzel szemben Közép- és Dél-Ázsiából irányult a legnagyobb kifelé irányuló migráció a régióban. Latin-Amerikában és a karibi térségben a migrációra a más régiókba, különösen Észak-Amerikába irányuló vándorlás, valamint a két térség közötti cirkuláris migráció volt a jellemző.<sup>220</sup>

2020-ban a nemzetközi migránsok kétharmada mindössze húsz országban élt. Húsz év távlatának tendenciáit tekintve azonban az úti célok megosztottsága egyre inkább növekszik.

---

<sup>218</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 1.

<sup>219</sup> U.o.

<sup>220</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 21.

Melyik ország volt a legnépszerűbb úti cél a nemzetközi migránsok számára? Az UN DESA adataiból kiderül, hogy 2020-ban is az USA volt a fő célország (51 millió migráns) és ez a tendencia 1970 óta töretlen. Az USA mellett Németország, Szaúd-Arábia, Oroszország és az Egyesült Királyság volt népszerű. A nemzetközi migránsok több mint fele (146 millió) Európában és Észak-Amerikában élt. Törökországban tartózkodik a legtöbb, közel 4 millió menedékkérő és elmenekült személy a világon, majd Jordániában 3 millió, a Palesztin területen 2 millió és Kolumbiában 1,8 millió. További nagyobb befogadó országok: Németország, Libanon, Pakisztán, Szudán, Uganda és az USA.<sup>221</sup>

Honnan származott a nemzetközi migránsok többsége 2020-ban? Az összes nemzetközi migráns 23 százaléka (63 millió migráns) Európában született. 51 millió migráns Közép- és Dél-Ázsiából, Latin-Amerikából és a Karib-térségből 43 millió, Kelet- és Délkelet-Ázsiából 38 millió, Észak-Afrikából és Nyugat-Ázsiából 38 millió, a szubszaharai Afrikából 28 millió, Észak-Amerikából 4 millió és Óceániából 2 millió származott.<sup>222</sup>

Mi volt a vándorlás célja? A Közép- és Dél-Ázsiából, illetve Európából származó migránsok jellemzően munkavégzés és családgyesítés miatt vándoroltak. Ezzel ellentétben Latin-Amerika és a Karib-térség, illetve Észak-Afrika és Nyugat-Ázsia és a szubszaharai Afrika tekintetében a humanitárius okok domináltak. Észak-Afrikából és Nyugat-Ázsiából származó nemzetközi migránsok 38 százaléka menekült vagy menedékkérő volt. A szubszaharai Afrikából származó migránsok 26 százaléka, a Latin-Amerikából és a karibi térségből származók 13 százaléka otthonát elhagyni kényszerült személy volt. India volt a legnagyobb kibocsátó ország 2020-ban (18 millió), a második helyen Mexikó (11 millió) állt, majd Oroszország (11 millió), Kína (10 millió) és a Szíria (8 millió) következett.<sup>223</sup> Fontos hozzátenni azt is, hogy sokan nem jutottak el úti céljukhoz. 2014 és 2018 között 30 900 ember vesztette életét, miközben egy másik országba próbált eljutni. Ezek közül 17 919 a Földközi-tengerben lelte halálát.<sup>224</sup>

A nemzetközi migránsok demográfiai adatai vizsgálatából az állapítható meg, hogy a migránsok 48 százaléka volt nő 2020-ban, azonban a legtöbb régióban a férfiak és a nők aránya közel egyenlő. A legtöbb migráns nő munka, oktatás, vagy családi kapcsolatok

---

<sup>221</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 10.

<sup>222</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 11.

<sup>223</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 16.

<sup>224</sup> IOM UN MIGRATION (2019b): *i. m.* 32.

miatt vándorolt, azonban sokan kényszerből, konfliktus vagy üldöztetés miatt hagyták el az országukat.<sup>225</sup> A nemzetközi migránsok átlagéletkora 39,1 év volt, jelentősen magasabb, mint a menekülteké és menedékkérőké, ahol ez 19,4 év.<sup>226</sup> A világ népességének 65 éves, vagy idősebb korosztályának száma a 2020-as 700 millióról 2050-re 1,5 milliárdra emelkedhet az előrejelzések szerint. A világ népességének átlagéletkora pedig a 31 évről 36 évre növekedhet.<sup>227</sup>

### **Elismert menekültek és menedékkérők**

2018 végén összesen 25,9 millió elismert menekültet tartottak nyilván a világon, ebből 20,4 millió az ENSZ mandátuma alapján volt elismert menekült, 5,5 milliót pedig az ENSZ Közel-keleti Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees, UNRWA) regisztrált a Közel-Keleten. Annak ellenére, hogy 2012 óta az összes menekült éves növekedési aránya lelassult, mégis a 25,9 millió az eddigi legmagasabb szám. A menedékkérők számát 3,5 millióra becsülték 2018-ban. Ezek a személyek már benyújtották a menedékjogi kérelmüket, azonban még nem született meg a döntés a menekült státuszuk ügyében. A legtöbb menedékjogi kérelmet az USA-ban nyújtották be, ami 254 300 új kérelmet jelentett. Peruban nyújtották be a második legnagyobb arányú kérelmet, 192 500, főként venezuelai állampolgárok. Ezután Németország következett 161 900 kérelemmel. A korábbi évekhez hasonlóan a menedékkérők számát nagyban befolyásolták a válságövezetek megoldatlan, vagy kiújult konfliktusai. Érdeemes kiemelni, hogy 2018-ban az ENSZ mandátumában elismert menekültek főbb származási országa a következő volt: Szíria, Afganisztán, Dél-Szudán, Mianmar, Szomália, Szudán, Kongói Demokratikus Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Eritrea és Burundi. Ezek a menekültek alkották a teljes menekültállomány 82 százalékát.<sup>228</sup>

A 2030 Agenda, a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer és a biztonságos, rendezett és szabályos migrációra vonatkozó globális megállapodás elfogadását követően egyre több ország helyezett hangsúlyt a megállapodásnak megfelelő migrációs lehetőség biztosítására a jelenlegi és az előre jelzett nemzeti demográfiai és munkaerő-piaci szükségletek

---

<sup>225</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 25.

<sup>226</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 28.

<sup>227</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 31.

<sup>228</sup> IOM UN MIGRATION (2019b): *i. m.* 39-40.



tendenciáinak figyelembevételével. A kormányok 54 százaléka rendelkezik a 10.7 fenntartható fejlődési cél, vagyis a biztonságos, rendezett és szabályos migrációt elősegítő közpolitikával. Az UN DESA bizonyítottan látja, hogy az országok többsége kedvezményes elbánást biztosít a magasan képzett munkaerő számára. Kevesebb korlátozást alkalmaznak a beléptetésük, a tartózkodásuk időtartama, a foglalkoztatási feltételeik, a családtagjaik beutazása tekintetében, mint az alacsonyan képzett migránsok számára. A legtöbb kormány szintén engedélyezi a családegyesítési célú bevándorlást bizonyos feltételek mellett és támogatja a migránsok családegyesítését, összhangban a családi élethez való jog, valamint a gyermek mindenekfelett álló érdekének alapelvével.<sup>229</sup>

### **3.2 A MIGRÁCIÓ TÖRTÉNELMI GYÖKEREI AZ OSMÁN KORBAN ÉS A TÖRÖK KÖZTÁRSASÁG IDŐSZAKÁBAN**

Böhning szerint „az emberiség története a migráció története.”<sup>230</sup> Ez Törökország történelméből is egyértelműen kitűnik. Az elnevezéssel kapcsolatban fontos szempont, hogy Európa évszázadokon át „Törökországnak” nevezte az Oszmán Birodalmat. Az ország azonban csak 1923-ban<sup>231</sup> vette fel a Törökország (Türkiye) nevet a köztársaság kikiáltásakor, amelyhez az ország jelenlegi területe tartozik.<sup>232</sup>

Az Oszmán Birodalom az egyik legnagyobb területtel rendelkező és a leghosszabb ideig létező muszlim világbirodalom volt, viszont a 18. században hosszú és egyenletes hanyatlásnak indult. A birodalom olyan területet uralt, amely napjainkban közel ötven szuverén államot tesz ki három kontinensen (Afrika, Ázsia és Európa).<sup>233</sup>

A 19. század fordulóján az Oszmán Birodalom területe kiterjedt Algériától Jemenig, Boszniától a Kaukázusig és Eritreától Baszráig mintegy 30 millió lakosú területet körülölelve. Az oszmán kormány a gyakorlatban azonban ritkán terjeszkedett a központi

---

<sup>229</sup> UN DESA (2020): *i. m.* 2.

<sup>230</sup> BÖHNING, W. R. (1978): *International Migration and the Western World: Past, Present, Future. International Migration.* Vol. 16, No. 1. 11–22. 11.

<sup>231</sup> Fodor Pál szerint 1921-től kezdve nevezik Törökországnak.

<sup>232</sup> AKGÜNDÜZ, Ahmet (2013): *Turkey: migration 18th–20th century.* In Immanuel Ness (ed): *The Encyclopedia of Global Human Migration.* 3001-3008.

Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781444351071.wbeghm549>

(A letöltés dátuma: 2021. 05.18.)

<sup>233</sup> ÇAĞAPTAY (2019): *i. m.* xv.

tartományokon túlra. Erőskezű kormányzók óriási területeket felügyeltek magánhadseregek segítségével és a saját igazgatási stílusuk szerint. Az intézmények is meglehetősen eltérően működtek a gyakorlatban a bürokrácia következetes hatékonnyá tételétől a despotikus és szakszerűtlen igazgatásig. A periférián, különösen Afrikában és az Arab-félszigeten a határok együtt változtak a törzsi lojalitással. Anatóliában és Ruméliában 1831-ig nem volt átfogó, modern népszámlálás.

Az Oszmán Birodalom Európában birodalmi versenytársakkal szembesült, akik állhatatosan rombolták a 15. és a 16. században megszerzett gyarapodást. Az Orosz Birodalom és az Osztrák Birodalom jelentette a legnagyobb veszélyt az Oszmán Birodalom egységére. Az 1774. július 21-én, Kücsük-Kajnardzsiban (Kajnardzsa) kötött béke az 1768-1774 közötti orosz-török háborút zárta le. A béke-megállapodás értelmében a Krími Tatór Kánság – amely az egyetlen de jure muszlim autonóm közigazgatási terület volt a birodalom területén – látszólag független állammá vált, amíg kilenc évvel később Oroszország bekebelezte. Havasalföld és Moldova, a két másik autonóm oszmán fejedelemség az Orosz Birodalom védnöksége alá került.

A többi oszmán tartományt két fő csoportra osztották. Az egyik csoport az ún. tímár-rendszerhez tartozott. Ezek a tartományok független pénzügyi egységet alkottak. Ilyen volt például Anatólia, Rumélia, Bosznia, Erzurum és Damaszkusz. A másik csoportba azok a tartományok tartoztak, ahol nem alkalmazták a tímár-rendszert. Ilyen tartományok voltak például az észak-afrikai domíniumok, valamint Baszra, Egyiptom, több földközi-tengeri sziget, valamint Bagdad tartomány egyes részei. Az arab tartományok igazgatási-gazdasági csoportjában a lakosok a korábbi szokások szerint fizették az adót.

Szíriában és Palesztinában a helyi kormányzat jellege és Isztambullal fennálló kapcsolata a hatalmon lévő személy, vagy csoport karaktere szerint változott.<sup>234</sup>

### **3.2.1 MIGRÁCIÓS FOLYAMATOK AZ OSMÁN KORBAN**

Az oszmán időszak migrációs mozgalmainak áttekintése előtt meg kell jegyezni, hogy a törökök, vagy pontosabban türök népcsoportok<sup>235</sup> dél-európai vándorlása, főként a balkáni régióba már évszázadokkal az oszmánok felemelkedése előtt megkezdődött. Ezt a hatodik

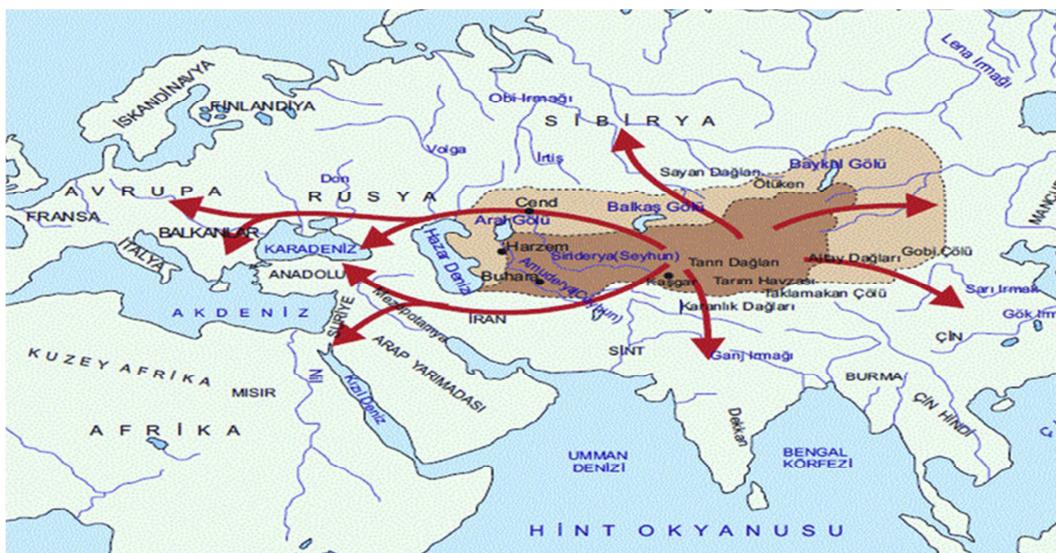
---

<sup>234</sup> HANIOĞLU, M. Şükrü (2008): *A Brief History of the Late Ottoman Empire*. Princeton and Oxford, Princeton University Press. 7-9.

<sup>235</sup> A török nyelvcsalád népei

századból eredő beszámolók említik. Bár nincsenek konkrét információk például az avarok, az onogurok (onogur-bolgárok), a kutrigurok vagy kuturgurok, az utigurok, illetve a besenyők etnikai összetételéről, azonban kétségtelen, hogy voltak türk származásúak ezek között a vegyes etnikai formációk között. A bolgárokat tekintve az úzok vagy oguzok és a kipcsakok türk származása nem kérdéses. Ezek a csoportok Európába vándoroltak, ott letelepedtek, fejedelemségeket alapítottak és többségük végül kereszténnyé vált és keveredett a szláv földművelő többséggel a hatodik és a tizenharmadik század közötti időszakban. Mindegyikük ugyanazt a migrációs útvonalat követte Ázsiából az ukrán sztyeppéken keresztül a Fekete-tenger északi részén Kelet-Európa alföldjei felé, amely szokásos bejárat volt a sztyeppék nomádjainak betöréséhez.

6. ábra  
A kelet-nyugati irányú vándorlások



*Forrás:* [https://www.researchgate.net/figure/Immigration-maps-of-Turks-from-east-to-west-throughout-history-1-The-main-homeland-of\\_fig1\\_325249770](https://www.researchgate.net/figure/Immigration-maps-of-Turks-from-east-to-west-throughout-history-1-The-main-homeland-of_fig1_325249770)

Egy másik türk vándorlás, amely a Balkán sorsa szempontjából rendkívüli fontosságú, Kis-Ázsiából indult, a 11. század első felében kezdődött a törökök Bizánci Birodalom területére vándorlásával (6. ábra). Ellentétben a korábban említett rokonaikkal, ezek a törökök muszlimok voltak, akiket muszlim kortársaik turkománoknak neveztek. Az oszmánok előtti Balkánon történt fejlemények ellenére ezek a migránsok nem keveredtek vallásilag és nyelvileg a nem muszlim és nem török többségi lakossággal, azonban megindítottak egy hosszantartó, mintegy háromszáz éves folyamatot, melynek során Kis-

Ázsia folyamatosan iszlamizáltta és törökké vált. Az anatóliai muszlim törökök letelepedése a Balkánon egybeesett a legkorábbi oszmán hódításokkal a 14. század második felében. A törökök dél-európai migrációja részben önkéntes volt, részben kényszer áttelepítéssel (sürgün) valósult meg, amely kiutasításnak felelhetett meg. Ezt a gyakorlatban széles körben alkalmazták politikai, gazdasági és katonai célokból. Ilyen stratégiai okok az európai és a kis-ázsiai oszmán terjeszkedés alatt is előfordultak, a 14. század második felétől a 16. századig.<sup>236</sup>

Az Oszmán Birodalom létrejöttét követően, 1299-től folytatódott a migráció, ahogy az állam területe növekedett a Balkánon, Anatóliában és az Arab-félszigeten. A meghódított területek megerősítése érdekében muszlimokat telepítettek át Anatóliából az elfoglalt európai területekre (7. ábra). Az ábrán az eltérő színek a hódítások időpontját jelzik. Az Oszmán Birodalom kozmopolita állammá vált, amely egy államon belül egyesítette az ortodox keresztény Balkánt és a muszlim Anatóliát.<sup>237</sup>

---

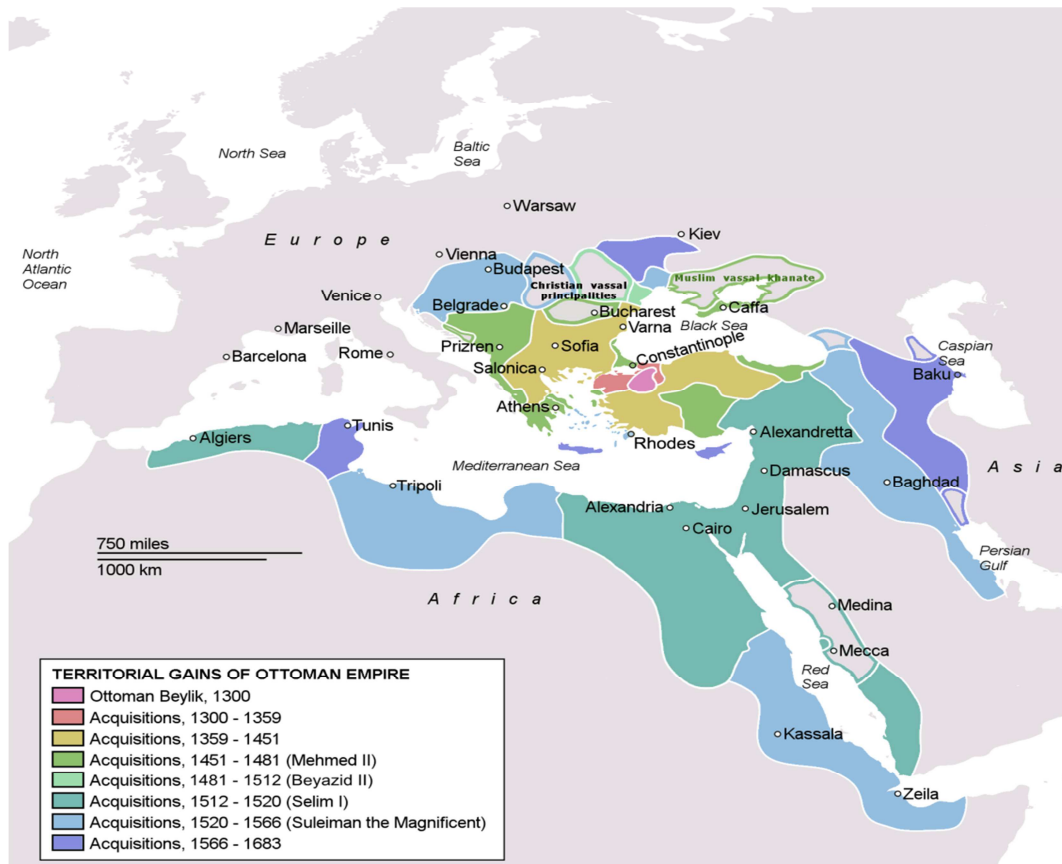
<sup>236</sup> KÜÇÜKHÜSEYİN, Şevket (2013): Turks in the Occident, medieval era. In Immanuel Ness (ed): *The Encyclopedia of Global Human Migration*. 3015-3020. 3015.

Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781444351071.wbeghm549>

(A letöltés dátuma: 2021. 07.18.)

<sup>237</sup> KALE, Başak (2014): Transforming an Empire: The Ottoman Empire's Immigration and Settlement Policies in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries. *Middle Eastern Studies*, Vol. 50, No. 2. 257-271. 254-255.

7. ábra  
Az Oszmán Birodalom területe, 1683



Forrás: <https://en.populationdata.net/maps/ottoman-empire-1683/4>

Egyetértek Ahmet İçduyguval abban, hogy jobban meg kell érteni nemcsak a múlt hatását a jelenre, hanem a jelen hatását is a jövőre.<sup>238</sup> Szükségesnek tartom ezért az etnikai és vallási összetételt átalakító oszmán korszak balkáni migrációjának történelmében szereplő, fent említett önkéntes és kényszer migrációs mozgások részletesebb áttekintését. Figyelembe kell venni azonban, hogy a korai oszmán idők forrásanyagai hiányosak, a legrégebbi oszmán adónyilvántartások, amelyeket a legmegbízhatóbb forrásoknak tekintenek, csak a 15. század harmadik évtizedétől állnak rendelkezésre, azok is hiányos állapotban. Az összefoglalóban szereplő számadatokat különböző szakirodalmi források különféle adataiból származnak, gyakran eltérő időszakok adatait összesítik a szerzők, ezért ezek az adatok csak tájékoztató jellegűek az értekezésben. A 18. század elejétől

<sup>238</sup> İÇDUYGU, Ahmet (2014): *Turkey's Migration Transition and its Implications for the Euro-Turkish Transnational Space*. Working paper 07. Global Turkey in Europe. April 2014.  
Forrás: [https://www.iai.it/sites/default/files/GTE\\_WP\\_07.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/GTE_WP_07.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 05.14.)

meghatározó jelentőségű kényszeremigrációs folyamatok zajlottak, ezért – Ahmet Akgündüz követve – az önkéntes migráció és kényszeremigráció felosztást használom az oszmán időszakban.<sup>239</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy a korabeli szóhasználat nem fedi a ma használatos kategóriákat. Başak Kale kutatása rámutatott arra, hogy a történelmi forrásokban használt migráns kifejezés jelentheti a mai értelemben használt menedékkérőt és az elmenekült személyt, vagy az otthonukat elhagyni kényszerült belső menekülteket is. Létezett viszont már a megkülönböztetés az önkéntes vándorló és az elmenekült között. Példaként említhető a muhacir (muhacirin) szó, amelynek jelentése migráns (migránsok). A muhacar (muhacarin) pedig a kényszeremigránst (kényszeremigránsokat) jelenti. Ezek alapján a migráció kifejezés jelentheti a kényszeremigrációt, vagy a kiutasítást, amelynek az örmények esetében van jelentősége. Az a következtetés vonható le, hogy az oszmán migrációs politika a menekültpolitikát is lefedte.<sup>240</sup>

### **3.2.1.1 Önkéntes vándorlások**

Az önkéntes vándorlás keretében a legfeltűnőbb gazdasági migráció 1860 és 1914 között zajlott, amikor 1 200 000 főre becsült oszmán állampolgár vándorolt Észak- és Dél-Amerikába, később azonban mintegy egyharmaduk visszatért. A rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy az USA, Argentína és Brazília bizonyult a legjelentősebb oszmán migránsokat befogadó országnak. Ezeknek a migránsoknak mintegy fele Szíriából<sup>241</sup> származott. A migránsok nagy része a birodalom nem muszlim alattvalója volt, az arabajkú keresztények az összes migráns felét tették ki. A török vagy a törökajkú muszlimok nagyon kis arányban vettek részt ebben a tömeges migrációban a későbbiek folyamán, bár meglehetősen nehéz a pontos számokat megállapítani. Kemal H. Karpat becslései szerint 400 000 oszmán migráns ment az USA-ba – ebből 15 000-20 000 lehetett muszlim, a muszlimok csak 10-15 százaléka volt etnikai török. Valószínű, hogy sok török is a migráció mellett döntött, látva az örmény hazatérők gazdasági jólétét. Valószínűleg az örmény barátok, honfitársak segítették őket, azonban kevés bizonyíték van arra, hogy együtt utaztak az örményekkel. A török migránsok fiatal férfiak voltak, többségük képzetlen és írástudatlan volt. Ők mutatták a legnagyobb visszatérési arányt. A származási országukkal a társadalmi hálózatok kialakítása helyett, ami megnyitotta volna az utat a

---

<sup>239</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3001.

<sup>240</sup> KALE (2014): *i. m.* 253, 267.

<sup>241</sup> A Szíria nevet általánosan használták annak a régiónak a megjelölésére, amely ma átíveli Szíriát, Libanont, Jordániát, Izraelt és a Palesztin-területet.

láncmigráció előtt, a török migránsok vagy hazatértek, vagy beolvadtak a befogadó társadalomba. A befogadó társadalom az Oszmán Birodalomból származókat „töröknek” nevezte, ugyanakkor a török migráció kiterjedését és egyáltalán a Dél-Amerikába vándorolt törökök létezését is nehéz kimutatni. Ha vándoroltak is, a számuk valószínűleg nagyon kicsi volt. Ahmet Akgündüz ezt azzal magyarázza, hogy az Oszmán Birodalom európai világkapitalista rendszer perifériájává való átalakulása nem oldotta fel az etnikai-vallási, a kulturális és ideológiai határokat, nem csökkentette elidegenedést a bevándorlókat befogadó Nyugat és a törökök között.<sup>242</sup>

Bizonyítékok támasztják alá, hogy a belső gazdasági migráció nagysága és gyakorisága növekedett Anatóliában a 19. századtól kezdve. A cirkuláris migráció<sup>243</sup> a háztartások fenntartási stratégiájának részét alkotta mind a legtöbb anatóliai török (vagy török nyelvű muszlim) népességnél, mind más etnikai-vallási csoportnál egyaránt. A korai 19. században, Isztambulban a munkaerő jelentős hányadát migránsok tették ki annak ellenére, hogy az oszmán kormányzat több intézkedéssel próbálta megakadályozni a migrációt a fővárosban. 1860-ban csak a nyugat-anatóliai Aydın tartomány közel 110 000, a fekete-tengeri régióból és a keleti tartományokból származó vándormunkást alkalmazott. A korai 20. században a dél-anatóliai Adana tartományban az óriási farmok 50 000-100 000 körüli vándor bér munkást alkalmaztak minden betakarítási időszakban.<sup>244</sup> Az anatóliai munkások időnként munkát vállaltak Oroszországban és Görögországban, ugyanakkor hasonló gazdasági célú vándorlás zajlott Oroszországból és Görögországból Isztambulba és Anatóliába.<sup>245</sup>

Az Oszmán Birodalom 1857. március 9-én Bevándorlási Kódexet (Muhacirin Kanunnamesi) adott ki, amellyel hivatalosan is bevándorlási országgént deklarálta önmagát. A kódex liberális volt. Ebben az értelemben a bevándorlás az oszmán területre azok számára volt lehetséges, akik hajlandók voltak a szultán alattvalójává válni, elfogadták az ország törvényeit, rendelkeztek egy meghatározott pénzüsszeggel és büntetlen előéletűek voltak. A kódex megjelent a jelentősebb európai közlönyökben és érdeklődést váltott ki Európa minden részéről, ugyanakkor nem váltott ki jelentős migrációt az európai országokból az oszmán birodalom felé. Néhány ezer európaít

---

<sup>242</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3004.

<sup>243</sup> Cirkuláció: szezonális vagy az évente többszöri körkörös migráció

<sup>244</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3003.

<sup>245</sup> Uo.

számoltak 1900-ban a birodalom arab tartományaiban és mintegy 20 000 főt Anatóliában, ebben nem voltak benne a védett alattvalók, vagyis az oszmán keresztények, akiknek külföldi útlevelet adtak a nagyhatalmak. Ezek közül Anatóliában mintegy 2000 brit, 5000 francia és 8000 osztrák volt. Annak köszönhetően, hogy az európai beruházások az oszmán Macedóniában és Anatóliában európai képzett munkaerőt és más alkalmazottakat toboroztak, ezért európai migráns munkavállalók is voltak a birodalomban.<sup>246</sup>

A bevándorlók helyzetével kapcsolatban fontos, hogy milyen kedvezményeket kaptak az államtól. A kincstár legjobb termőföldjeit kaphatták meg ingyen, és mentesek voltak az adók és a katonai szolgálat alól hat évig, amennyiben Ruméliában telepedtek le. A mentesség 12 évig szólt, ha Anatóliában telepedtek le. A gyakorlatban néhány stratégiai jelentőségű régióba nem telepítettek be nem muszlimokat. A letelepedettek az ingyen kapott földet nem adhatták el húsz évig és vissza kellett adniuk azt a kormánynak, amikor végleg elhagyták az országot.<sup>247</sup>

Az oszmán állam a lakosságot nemcsak területi, provinciális, nemzetiségi, hanem vallási alapon is felosztotta. Ezt a felosztást a milletrendszer jelentette, melynek szociokulturális „szövetét” a vallási szempontok mellett nyelvi, közösségi, etnikai és a családra visszavezethető hovatartozás határozta meg. Gyakorlatilag a család és a közösség fúziója érdekében jött létre. A nemzetiségi és nyelvi különbségek alapján a vallási közösségi rendszereken belül további divíziókat és aldivíziókat hoztak létre.<sup>248</sup> A milletrendszerrel a bevándorlók vallásszabadságot élveztek, engedélyezték számukra, hogy kápolnákat építsenek, ha a településükön nem volt templom, vagy kápolna. Ez a rendszer volt az oszmán közigazgatás válasza a birodalom a különféle kulturális, vallási és etnikumú csoportjainak együttélésére. Ez az elrendezés azonban nem volt érdek nélküli, hiszen a kulturális és a vallási jogok biztosítása egy olyan eszközt biztosított az állam részére, amellyel minimális feszültséggel beolvastotta ezeket a csoportokat az oszmán közigazgatási, gazdasági és politikai rendszerbe.<sup>249</sup>

Az Oszmán Birodalom átvett bizonyos alapelveket a Bizánci Birodalomtól. Annak érdekében, hogy egy később is fenntartható soknemzetiségű és sokvallású birodalmat hozzon létre, az oszmánok nagyvonalúan befogadták a külföldieket és állampolgárságot adományoztak részükre. Egy ilyen társadalmi összetételben egy kiegyensúlyozó

---

<sup>246</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3004.

<sup>247</sup> AKGÜNDÜZ, Ahmet (1998): Migration to and from Turkey, 1783–1960: Types, Numbers and Ethno-Religious Dimensions. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 1. 97-120. 101.

<sup>248</sup> SÍSKA Katalin (2017): Az oszmán közigazgatási rendszer dimenziói. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2017/ 1. 180-194. 181.

<sup>249</sup> KALE (2014): *i. m.* 255.



soketnikumú és sokvallású szervezet alakította ki egy olyan klasszikus oszmán állam alapjait, amely több mint hatszáz évig működött három kontinensen. Az Oszmán Birodalom speciális alapelvek mentén, viszonylag liberális bevándorlási és letelepítési politikát folytatott. Az általános törekvés a mezőgazdasági termelés és az adóbevételek biztosítása volt. A településeket városokká kívánták fejleszteni a birodalom területén.<sup>250</sup>

### 3.2.1.2 Kényszermigráció, kényszer-áttelepítés

Juliette Tolay kutatása szerint a török köztudatban ma az él, hogy a törököket valójában 1492 óta folyamatosan érinti a bevándorlás.<sup>251</sup> Abban az időben mintegy 200 000 szefárd zsidót utasítottak ki Spanyolországból, akik oszmán területen találtak menedéket. A következő tömeges migráció a 18. század elején történt. 1699-ben, a Karlócai békeszerződés értelmében az oszmánok arra kényszerültek, hogy elhagyják Európa nagy részét, beleértve Magyarországot, Erdélyt, Horvátországot és Dalmáciát. Ennek eredményeként a következő években a vesztes Osztrák Birodalom területeiről több mint 100 000 muszlim keresett menedéket az Oszmán Birodalomban.<sup>252</sup>

1770-től az orosz déli terjeszkedés a Kaukázusban, a Kaszpi-tenger és a Fekete-tenger partjainál csaknem folyamatos muszlim menekülthullámokat idézett elő és az elmenekültek a zsugorodó Oszmán Birodalomban kerestek védelmet. A Krím elcsatolásával mintegy 200 000 krími tatár menekült oszmán területekre 1770 és 1784 között.<sup>253</sup> A tatár menekültek beáramlása intenzívebbé vált a török-osztrák háború után 1812-ben és a krími háború (1853-1856) után. 1 400 000 főre becsülték azok számát, akiket a Krím elhagyására és az Oszmán Birodalomba kényszerítettek 1854 és 1876 között.<sup>254</sup> Amikor a Kaukázusban tovább csökkent az ellenállás az orosz megszállással szemben és Oroszország végül elfoglalta Cserkeszföldet 1864-ben, a cárista kormány szintén tömeges kivonulást indított el a Kaukázusból. Justine McCarthy szerint a különféle becslések elemzése alapján logikusnak tűnik az a megállapítás, hogy hozzávetőleg 1 200 000 kaukázusi menekült el az oroszok által megszállt területekről. Közülük csak

---

<sup>250</sup> KALE (2014): *i. m.* 253.

<sup>251</sup> TOLAY, Juliette (2017): *Rewriting National Narratives through the Study of Past Migrations: Turkey's History of Migrations. Ethnopolitics*, 2017. 1-21. 7.

<sup>252</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3001.

<sup>253</sup> MCGOWAN, Bruce (1994): *The age of the ayans 1699-1812. In Halil Inalcik – Donal Quataert (ed): An Economic and Social History of the Ottoman Empire, 1300-1914. 637-743. Cambridge, Cambridge University Press. 650.*

<sup>254</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3002.

800 000 telepedett le az oszmán területeken, mintegy 400 000 fő életét vesztette az alultápláltság és a betegségek miatt a vándorlás során.<sup>255</sup>

A muszlimokon kívül más csoportok is részt vettek az oszmán területekre irányuló kényszervándorlásokban, azonban kisebb arányban. A késő 18. században például több száz „óhitű” oroszoknak – akik elleneztek Nagy Péter reformjait – megengedték, hogy letelepedjenek az oszmán Balkánon. Kiemelt menekülteket is befogadta az oszmánok, köztük az 1848-as forradalom magyar és lengyel politikai és szellemi vezetőit, illetve katonáit. Itt érdemes néhány szót ejteni azokról a magyarokról, akik az Oszmán Birodalomban töltötték emigrációjukat, hiszen „a világosi fegyverletételt követően magyarok ezrei kényszerültek arra, hogy a megtorlás elől az Oszmán Birodalomba meneküljenek.” Hóvári János szerint a magyar-török történelem kétarcúságát mutatja, hogy „őseink több mint három évszázadon keresztül véres háborúkat vívtak egymással,” azonban a törökök sok olyan magyarnak nyújtottak menedéket, akiknek Magyarországról el kellett menekülniük. II. Rákóczi Ferencnek és Mikes Kelemennek köszönhetően szinte minden magyar ismeri Rodostó nevét. Thököly Imre és felesége, Zrínyi Ilona több száz követőjükkel együtt menekült Törökországba.<sup>256</sup> Kossuth Lajos és követőinek befogadását az 1849-től kezdődő liberális migrációs politika példajaként említi a szakirodalom,<sup>257</sup> ugyanis abban az időszakban és még a 20. század elején is az oszmán kormány toleráns menekültpolitikát folytatott. A szomszédos országokból is fogadott be menekülteket, ami politikai feszültséghez is vezetett, amikor az oszmán állam nem küldte vissza a menekülteket a származási országuk kérésére. Amikor a magyar és a lengyel katonák és a forradalmi haderők vereséget szenvedtek Erdélyben, a Havasalföldre és Moldovába menekültek. Az osztrákok és az oroszok követelték, hogy az oszmánok tartóztassák le és küldjék vissza őket, ennek ellenére Abdul-Medzsid szultán azonnal menedékjogot adományozott ezeknek a menekülteknek. Még akkor sem küldte vissza őket, amikor Ausztria és Oroszország megszakította a kapcsolatokat és háborúval fenyegette meg az oszmánokat. Az oszmán kormány világossá tette, hogy megvédi a menekülteket. Ez ellentétes volt az 1739. évi Belgrádi Szerződéssel, amely kimondta, hogy tilos

---

<sup>255</sup> MCCARTHY, Justin (1995): *Death and Exile: The Ethnic Cleansing of Ottoman Muslims, 1821-1922*. Princeton NJ, Darwin Press. 36. Idézi: AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3002.

<sup>256</sup> HÓVÁRI János (2011): Kétarcú magyar–török történelem. *Magyar Napló*, 23. évf. 10. sz. 64-65. 64.

<sup>257</sup> Kossuth Lajos törökországi életéről és a magyar menekültekről lásd bővebben: KARPAT Kemal H. (1994): *Kossuth in Turkey: The Impact of Hungarian Refugees in the Ottoman Empire, 1849-1951*. Proceedings of International Committee for Pre-Ottoman and Ottoman Studies (CIEPO), Vol. 8. (Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1994). Idézi: KALE (2014): *i. m.* 262.

menedékjogot adni a szerződő felek bármelyikéből származó menekülteknek, akik a saját hatóságuk elől szöktek el. Az oszmánok által biztosított védelmet azonban más alapon, az iszlám alapelvei szerint adták meg. Ezzel megerősítették az oszmánok hírnevét sok európai államban és az amerikaiak szemében egyaránt. Az 1848-1849-es időszakban mintegy 16 000 menekült érkezett az oszmán földre. A legtöbbjük földet és házat kapott a letelepedéshez, a jogi státuszukat pedig az alapján határozták meg, hogy az Oszmán Birodalomban szándékoznak-e maradni vagy sem, továbbá a vallásuk is szerepet játszott ebben. Akik elfogadták az iszlámot, a szultán alattvalói lettek és kivételes vendégszeretetet, védelmet és támogatást kaphattak a muszlim-oszmán jog szerint, valamint a menekültek és migránsok jogait meghatározó tradíciók alapján. A vendégszeretetre példaként szolgálhat egy 1850-ben kiadott kormányzói utasítás, amely szerint a „vendégeknek” az uralkodói rezidenciákon kell szállást biztosítani. Ahol ilyen szállás nincs, ott megfelelő bútorozott házakat kell bérelni részükre. A kormányzó azt is elrendelte, hogy ezekkel a vendégekkel nagy tisztelettel kell bánni, mert ők az iszlám hit tisztelői.<sup>258</sup>

Oroszország bevonulása a Balkánra és a háború az oszmánokkal 1877-1878-ban katalizátora volt az autonóm Bulgária és Montenegró kiemelkedésének, Szerbia és Románia függetlenségének, valamint az óriási számú muszlim lakos otthontalanná válásának. Több mint 800 000 ember – döntően törökök, de más muszlim csoportok is – elmenekültek, hogy oszmán területen, főként Isztambul és Anatólia területén maradjanak. További mintegy 250 000-300 000 muszlim falusi vesztette életét.<sup>259</sup> 1879 után Bulgáriából, Romániából, Görögországból, Szerbiából és Montenegróból is tömegesen vonultak ki a muszlimok. Az 1912-1913-as balkáni háború alatt és a háború után a migráció újra a csúcsára ért. Ezután vesztették el az oszmánok Macedóniát és Nyugat-Trákiát. Az Oszmán Migrációs Bizottság (Muhacirin Komisyonu) adatai szerint 414 000 ember menekült el, főként Kelet-Trákiába és Nyugat-Anatóliába, 632 000 muszlim pedig életét vesztette.<sup>260</sup> Ezek között a menekültek között voltak tartárok és kaukázusiak, akik korábban telepedtek le a régióban. Szintén Anatóliába menekült Kréta szigetének teljes

---

<sup>258</sup> KALE (2014): *i. m.* 262.

<sup>259</sup> ZÜRCHER, Eric J. (2003): *Turkey: A modern history*. Third edition. I.B. Tauris. 85. Forrás: <https://psi424.cankaya.edu.tr/uploads/files/Zurher,%20Turkey-A%20Mod%20Hist.PDF> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 25.)

<sup>260</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3002.



soketnikumú Oszmán Birodalom és az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlására. Az új nemzetállamokban (Bulgária, Görögország és Szerbia) attól tartottak, hogy a muszlim népesség inkább az oszmánokhoz lesz lojális és nem az új, nem muszlim államhoz.

### ***3.2.1.3 Az Oszmán Birodalomból kifelé irányuló kényszermigráció***

Az Oszmán Birodalomból kifelé irányuló, tömeges kényszermigráció, amelyben nem muszlimok (örmények és görögök) is részt vettek, főként az első világháború kitörését követő évtizedben zajlott a mai Törökország területéről. 1915 májusában az oszmán hadügyi kabinet úgy döntött, hogy áttelepíti a teljes anatóliai örmény populációt Szíriába, amely abban az időben oszmán uralom alatt állt. A döntést látszólag azzal támasztották alá, hogy az örmény nacionalisták az orosz erők mellé álltak és kihasználták a háborús körülményeket, hogy megvalósítsák az irredenta, oszmánellenes tervüket. A kitoloncolás végrehajtása folyamán és az azt követő években 600 000 és 800 000 közötti örmény veszítette életét.<sup>262</sup> Közel 800 000 örmény vált menekültté a Szovjetunióban és több arab országban, Franciaországban és az USA-ban. A mai Törökország területén élő örmények száma az 1906-1907-ben 1 031 708 főről 64 745-re csökkent a köztársaság 1927-es első népszámlálásának idejére. Az első világháború során az oszmán kormány görögöket, arabokat, zsidókat, kaldeusokat és nesztoriánusokat is kiutasított a birodalom területeiről, bár jóval kisebb mértékben. A másik nagyobb exodus Anatóliából a görögökhöz kapcsolódik. 1919 májusában a görög hadsereg, az első világháború győztes hatalmainak egyetértésével, bevonult Izmirbe, hogy elfoglalja Nyugat-Törökországot. A görög hadsereg társadalmi bázisként használta fel az oszmán görög (ortodox keresztény) kisebbséget az elfoglalt területen. Amikor 1922-ben a törökök legyőzték a görög hadsereget, tartva a török megtorlástól, több mint 800 000 oszmán görög menekült a visszavonuló görög hadsereggel együtt Görögországba.<sup>263</sup>

---

<sup>262</sup> Ezt ma több ország népiirtásnak tekinti, Törökország ezt visszautasítja.

<sup>263</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3003.

### 3.2.2 A TÖRÖK KÖZTÁRSASÁG IDŐSZAKA

Az Oszmán Birodalom identitása figyelemre méltó változáson ment keresztül 1300 és 1923 között. A korai oszmán korban a dinasztikus identitás és lojalitás volt jellemző a fejedelemség török etnikumú tagjaira. Nemcsak töröknek, hanem oszmánlinak, vagyis az Oszmán-ház hívőjének vallották magukat. Az országot pedig Oszmán-elinek, Oszmán országnak nevezték. A 15. századra azonban ez a társadalmi egység megbomlott. Később a csúcs elit, a palota-rend oszmánli identitásának tartalma a feltétlen hűséget fejezte ki a dinasztiahoz, továbbá a feltétlen hűséget az iszlámhoz, valamint az oszmán szokások követését. A hatalomból kiszorult török tömegek esetében a 17. századra a török identitást a muszlim önazonosság váltotta fel. Fodor Pál szerint ez a szunnitizálási folyamat eredménye volt, amikor az államhatalom vallási alapon elnyomta a török öntudatot. A köztörökség tudati szerkezetét a családhoz vagy törzshöz, a szűkebb pátriához és az iszlámhoz való hűség egységével jellemezte. A 18. század végére a muszlim identitás mellett az oszmánli fejezte ki a politikai identitást az egész török társadalom számára.<sup>264</sup>

A 18. század elején a nacionalizmus és a nemzetállamok térnyerésével, a milletrendszer, a vallási önkormányzatok átalakításával ezek az etnikai és vallási csoportok etnikai egységekké váltak, amelyek beleolvadtak a nemzetállamokba. A birodalom területén történt nacionalista felkelésekre reformok bevezetésével reagált a kormány, amellyel a saját központi helyzetét is erősítette.<sup>265</sup> A 19. század második felében az oszmánok, főként a gyors modernizáció és az Európához való felzárkózás kényszerétől hajtva, erős központi irányítást vezettek be, a centralizált állam európai – mindenekelőtt francia – modelljét tekintve példának. Modernizációt szolgáló reformprogram érzékeltette hatásait a birodalom teljes területén.<sup>266</sup>

Az 1839-es reformot a Tanzimát kezdetének tekintik. A Tanzimát során, amelyet Fodor Pál az oszmán reformkornak nevez, a hagyományos közösségi autonómiák felszámolásával próbálták megakadályozni a birodalom szétesését.<sup>267</sup> II. Mahmud még a halála előtt kidolgozott egy reformtervet, amely a birodalom átalakítását célozta a teokratikus alapok

---

<sup>264</sup> FODOR Pál (2011): Az oszmántól a törökig – A török nemzeti gondolat megszületése. *Magyar Tudomány*. 2011/4. 389-399. 392-393.

<sup>265</sup> Uo.

<sup>266</sup> ROSTOVÁNYI Zsolt (2006): *Együttélésre ítélve: Zsidók és palesztinok küzdelme a Szentföldért*. Budapest, Corvina. 66.

<sup>267</sup> FODOR (2011): *i. m.* 393.

sérelme nélkül. A gülhanei hattı-serifet, a szultáni rendeletet 1839. november 3-án hirdették ki. A szultáni rendelettel, illetve Abdul-Medzsid uralkodásával kezdődik a liberális reformok, a Tanzimát kora, amelynek csúcspontja az 1876-ban kihirdetett oszmán alkotmány volt. A szultáni rendelet minden alattvaló egyenlőségét mondja ki és garantálja a biztonsághoz, az élethez, a vagyonhoz való jogot vallástól, nemzetiségtől függetlenül. Hangsúlyozza, hogy mindenkit a fennálló törvények alapján kell elítélni. Kimondja azt is, hogy vagyona arányában mindenkinek adót kell fizetnie. Katonai téren pedig előírja, hogy minden település létszámarányosan küld kontingenst, azonban a katonai szolgálat nem lehet több öt évnél.<sup>268</sup>

Az alkotmányt 1876. december 23-án adták ki, amely az 1839-es szultáni rendelet alapelvei alapján deklarálta, hogy minden alattvaló egyenlő, azonban az iszlám az államvallás. Garantálta az egyéni szabadságjogokat és a jogegyenlőséget. Az alkotmány előírta a választott parlamentet, a független igazságszolgáltatást, valamint a népképviselőket, ugyanakkor a szultán számára széleskörű hatalmat hagyott meg. „A megválasztott parlament 1877. március 19-én össze is ült, azonban az orosz hadüzenetre hivatkozva a szultán áprilisban elnapolta és 1908-ig nem is hívták össze, így az alkotmány is holt betű maradt.”<sup>269</sup> Az első világháború végéig megmaradt az ifjúoszmánok ideológiája, mely szerint a helyes kormányzati forma a képviselői, alkotmányos és parlamenti demokrácia. Az ifjúoszmánok összeegyeztethetőnek tartották az iszlámmal a köztársasági ideál és a szabadság, az igazságosság erényét is.<sup>270</sup>

Az oszmán állam a politikai modernizáció korába lépve, nem tudta túlélni az átalakítás folyamatát, mert a birodalmak csak ritkán tudnak ellenállni a nyomásnak és alkalmazkodni a komplex feltételekhez, amelyeket a strukturális és politikai reformok tettek szükségessé. Kemal H. Karpat megállapítása szerint a pániszlamizmus és az oszmánizmus kudarcot vallott, a nacionalizmus volt a logikus választás nemcsak a túlélés, hanem a modernizáció miatt. Az oszmán állam átalakításának tetőpontja a Török Köztársaság megalapítása volt 1923-ban. A köztársaság azonban hordozta magában az oszmán örökséget. A társadalmi szerkezete, a vezetése és az átalakítási minták bizonyos szabályosságot követtek, amelyek csak az oszmán állam társadalmi, politikai történelmének megértése alapján

---

<sup>268</sup> MAJOROS István (2013): Politikai modernizáció az Oszmán Birodalomban, 1774-1914. *Közép-európai Közlemények*, 6. évf. 1-2. sz. 28-38. 32.

<sup>269</sup> MAJOROS (2013): *i. m.* 34.

<sup>270</sup> FODOR (2011): *i. m.* 394.

értékelhetők.<sup>271</sup> A török állam azt feltételezte, hogy a kulturális változás és a modernizáció top down, a törvény erejénél fogva megvalósítható.

A köztársaság kezdeti időszakát a kivándorlás és a bevándorlás egyaránt jellemezte. Ebben a migrációtörténeti összefoglalóban a köztársaság időszakát a 2000-es évek elejéig vizsgálom. Az azt követő időszakot, amely már a jelenhez tartozik, a török migrációs politikai korszakainak elemzésénél mutatom be.

### **3.2.2.1 Külső migráció**

A török függetlenségi háború lezárását követően Görögország és Törökország lakosságcserében állapodott meg 1923-ban a Lausanne-i békeszerződéssel, amely Törökország alapító szerződése. Ennek értelmében – az Isztambulban lévő görögök és a Nyugat-Trákiában lévő törökök kivételével – mintegy 450 000 törököt küldtek Törökországba 1923-ban és 1924-ben és mintegy 190 000 görögöt küldtek Görögországba. Mindkét fél számára a vallás határozta meg a nemzetiséget, függetlenül az anyanyelvtől és az önazonosságtól, az ortodox keresztényeket Anatóliában görögnek tekintették, a muszlimokat Görögországban pedig törököknek tekintették. Ennek eredményeként a görögök száma, akik a Török Köztársasággá váló területen éltek az 1906-1907-ben becsült 1 540 359-ről 119 810-re csökkent 1927-re.<sup>272</sup>

A kényszer ki- és bevándorlás eredményeként a Török Köztársaság etnikai-vallási összetétele drasztikusan megváltozott, a migráció régi mintája ugyanakkor sértetlen maradt. A török adatok szerint 1923 és 1960 között mintegy 1 276 925 muszlim bevándorló telepedett le Törökországban (374 478 Bulgáriából, 480 508 Görögországból, beleértve a lakosságcserét is, 121 351 Romániából, 269 101 Jugoszláviából és 31 466 más országokból).

A muszlimok kivándorlását a Balkánról általában az alábbi fő tényezőkkel magyarázzák:

- politikai instabilitás a származási országokban;
- bizalmatlanság;

---

<sup>271</sup> KARPAT, Kemal H. (1972): The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908. *International Journal of Middle East Studies*. Vol. 3, No. 3. 243-281. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/162799> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 12.)

<sup>272</sup> KASABA, Reşat (2009): *A Moveable Empire: Ottoman Nomads, Migrants and Refugees*. Seattle, University of Washington Press. 135.



- a balkáni kormányok diszkriminatív politikája;
- szoros vallási-kulturális rokonság Törökországgal;
- családi kötelékek azokkal, akik már Törökországba vándoroltak;
- Törökország kedvező befogadási politikája.<sup>273</sup>

A letelepedésről szóló 1934. évi 2150. törvény (Iskan Kanunu) meghatározta, hogy külföldiek csak a török leszármazás és kultúra (Türk soyu ve kültürü) alapján vándorolhatnak be és telepedhetnek le Törökországban. A törvény a Minisztertanácsot hatalmazta fel annak eldöntésére, hogy ki felel meg ezeknek a feltételeknek. A gyakorlatban a törökajkú muszlim közösségek a Balkánon, valamint sok muszlim albán, bosnyák, cserkesz, pomák és tatár felelt meg a megadott feltételeknek. A köztársaság etnikai-vallási homogenizálási politikája mentén a népesség hiánya szintén fontos tényező volt Törökország „nyitott kapuk politikájában,” amelyet a török-muszlim bevándorlásban alkalmazott. 1914-től 1922-ig Anatólia intenzív demográfiai és gazdasági pusztulástól szenvedett, ami kihívást jelentett Törökország első évtizedeiben a népesség mennyisége és összetétele tekintetében is.<sup>274</sup>

A korai 1960-as évektől Törökország vonakodott beengedni több török bevándorlót a Balkánról. Ennek ellenére 1961 és 1990 között legalább 387 614 ember telepedett le Törökországban Görögországból, Jugoszláviából, Romániából és Bulgáriából. A leglátványosabb eset 1989-ben történt, amikor 369 989 török és más muszlim menekült Törökországba Bulgária szocialista rezsimjének kényszer-asszimilációs politikája elől. Később több mint egyharmaduk hamar csalódott Törökországban és visszatért Bulgáriába. Ideiglenes menekültvándorlás is zajlott a szomszédos országokból, különösen az 1970-es és a késői 1990-es évek között. A hivatalos török források szerint 1978-tól mintegy ötmillió iráni ment Törökországba azzal a szándékkal, hogy továbbutazik nyugatra menekülteként, azonban nincs adat arra vonatkozóan, hogy közülük végül hányan telepedtek le Törökországban. (A tranzit migráció nem korlátozódott az irániakra, a Közel-Keletről, Afrikából és Ázsiából több nemzetiség is részt vett benne). Két nagy menekülthullám érkezett Irakból 1988 és 1991 között, később a menekültek rendszerint visszatértek származási országukba. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR)

<sup>273</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3004.

<sup>274</sup> KIRIŞCI, Kemal (2000): Migration and Turkey. In UNHCR: *The Collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration*. Ankara, UNHCR. 8.

jelentései szerint Törökország 20 000 menekültet fogadott be Bosznia-Hercegovinából 1992 és 1994 között és 9 400 főt Koszovóból 1998 és 1999 között.

A nem törökök bevándorlásával kapcsolatban az 1930-as évek folyamán egy figyelemre méltó vándorlási folyamat irányult Törökország felé, amikor németajkú tudósok és magasan képzett szakemberek érkeztek, akiket a náci távolítottak el a pozíciójukból. Az ankarai kormány politikai menedéjjel és munkával vonzotta a német tudósokat. Becslések szerint mintegy 1000 osztrák, olasz, cseh és magyar antifasiszta tudós szintén menedéket talált Törökországban, legtöbbjük zsidó származású volt. Jelentősen hozzájárultak a köztársaság felsőoktatást fejlesztő és modernizációs törekvéseihez. A menekült tudósok a legtöbb helyen a háború végéig maradtak, néhányan amerikai egyetemekre mentek a szerződésük lejártakor, többen azonban az 1950-es évek végén utaztak el.<sup>275</sup>

A Törökországból induló kivándorlás során az anatóliai görögök mellett pontosan nem ismert arányban más nem muszlim (főként zsidó és örmény) önként elhagyta Törökországot. Az első népszámláláskor 1927-ben a teljes, 13 629 488 fős népesség 98 százaléka muszlim volt, a maradék nem muszlim kisebbség száma pedig tovább csökkent. Valószínűsíthető, hogy a biztonságérzet hiánya esetenként fontos tényező volt egyes emberek kivándorlásakor. Példaként említhető, hogy 1955. szeptember 6-án egy haragos csőceselék egy álhír miatt terrorizálta Isztambul görög és más nem muszlim közösségeit. Az 1960-ban tartott népszámláláskor 52 756 örményt, 65 139 görögöt és 19 339 zsidót regisztráltak. Mindegyik csoport kisebb volt, mint 1927-ben. A 2008-as becslt adatok alapján 55 000-60 000 örmény, 1500 görög és 25 000 zsidó élt Törökországban.<sup>276</sup>

Új momentum volt a magasan képzett török munkavállalók (főként tudósok, orvosok, építészek és mérnökök) kivándorlása Törökországból a fejlett nyugati országokba. Ez a minta meghatározóvá vált az 1950-es évek második felére. Egy másik migrációs forma Törökországból a Nyugat felé a felsőoktatásban részt vevő hallgatók migrációja volt, különösen a PhD fokozat megszerzése céljából. Bár hallgatók nyugatra küldése a korai 19. századra nyúlik vissza, a rendelkezésre álló adatok alapján, például az USA-ba utazó hallgatók száma az 1950-es években kezdett ugrásszerűen növekedni.

---

<sup>275</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3005-3006.

<sup>276</sup> Uo.

A legjelentősebb kivándorlás, amit a Török Köztársaság megtapasztalt valószínűleg az 1960 és 1974 közötti munkamigráció volt Nyugat-Európába. Ez mindkét oldal számára előnyösnek bizonyult. Amikor a nyugat-európai országok munkaerő iránti igénye felmerült, Törökország engedélyezte a török állampolgárok kiutazását. A fő cél az ország iparosítási és modernizáló törekvéseinek felgyorsítása volt. Továbbá az ország integrálása az európai politikai és gazdasági közösségbe, illetve a munkaerő-struktúra fejlesztése és a munkanélküliség problémáinak enyhítése. A Török Foglalkoztatási Szolgálaton keresztül nyugatra utazó migráns munkavállalók száma mintegy 800 000 volt. A Foglalkoztatási Szolgálaton kívül utazók számát 500 000 főre becsülték, beleértve a „turistákat” és a „nem dokumentált” munkavállalókat is. A teljes létszám legalább 1 300 000 fő volt. Németország fogadta a legtöbb török munkavállalót, a teljes létszám több mint 80 százalékát. A török munkaerő-migráció arányát a fogadó országokban, illetve a magas koncentrációját Németországban az igények határozták meg. A Németországba irányuló török migráció később korlátozott maradt és 1967 végére kisebb arányú lett, mint a görög, az olasz és a spanyol munkaerő-migráció.<sup>277</sup>

A külföldi munkavállalók által betöltött állások figyelemre méltó változatosságot mutattak a fogadó országokban. Belgiumban például a legtöbb török munkavállalót a szénbányákba és olyan munkákra keresték, amelyeket nem voltak vonzók a helyi munkavállalók számára. Németországban viszont a török munkavállalók több mint 60 százalékára a feldolgozóiparban, főként vas- és fémgyártó és feldolgozó üzemekben volt igény. Törökország húsz „fejlett” tartományának részvételi aránya a teljes munkaerő-migrációban 60,8 százalék, a húsz „fejlődő” tartomány aránya 22,4 százalék és a 27 „alulfejlett” tartomány aránya 16,8 százalék volt. A fejlett tartományok migrációs aránya magasabb volt, mint az általuk képviselt népesség aránya a teljes populációhoz képest, míg a helyzet fordított arányú a fejletlen tartományok esetében. A fejlett tartományok dominanciája tükröződött a Németországba irányuló munkaerő-migrációban. A Szolgálat által a hat európai országba közvetített összes migráns egyharmada magasan képzett volt, ami feltűnően meghaladja a Törökország gazdaságilag aktív népességében képviselt általános képzettségi szintet. A Németország által igényelt összes munkavállaló 33,4 százaléka volt magasan képzett. Valójában a török migránsok heterogén csoportot alkottak. A variációk nem korlátozódtak a származási helyre, a kvalifikáció szintjére, vagy a migráció előtti

---

<sup>277</sup> Uo.

foglalkozásra. Heterogén volt a csoport etnikai, vallási és kulturális értelemben, valamint a politikai elkötelezettségben is.<sup>278</sup>

A munkaerő migrációt a családegyesítés és a házasságkötés célú migráció követte, ami mintegy 1 700 000 török migránst (főként gyerekek és házastársak) hozott Európába 1973 és 1999 között. A migráció egy másik formája a menedékjog igénylése volt. Az UNHCR szerint 579 510 török állampolgár kért politikai menedékjogot az európai országokban 1980 és 1999 között. Néhány évig nagyban csökkent a Törökországból Európába irányuló migráció, a nemzetközi migráció kis részét tette ki mindegyik, török bevándorlót fogadó európai országban. A 2000-es évek elején Törökország egy új migrációs jelenséget tapasztalt meg, a Kaukázusból (Örményország, Azerbajdzsán és Georgia), illetve néhány balkáni országból (Bulgária és Moldova) Törökországba irányuló gazdasági migrációt.<sup>279</sup>

### 3.2.2.2 *Belső migráció*

Az oszmán időszakból örökölt kiemelkedő belső gazdasági migrációs minta a cirkuláris migráció volt. Ez elsősorban a családfenntartó férfiakat érintette, a nők általában otthon maradtak, kulturális megszorítások miatt. A Török Statisztikai Hivatal szerint országos szinten több férfi vett részt a vidékről a városba irányuló migrációban az 1970-es évek elejéig. Ez azt sugallja, hogy a migráció ideiglenes formái fontosak voltak, különösen a köztársaság első évtizedeiben. A háztartás alapú cirkuláció is előfordult, például egy meghatározó mintában több tízezer család Dél-Anatólia kurd falvaiból vándorolt ideiglenesen Adana tartományba a gyapot betakarításának idejére, vagy a fekete-tengeri tartományokba a mogyoró betakarítására.<sup>280</sup>

A legfeltűnőbb belső gazdasági migráció a Török Köztársaságban ugyanakkor a családi alapú, vidékről a városba irányuló huzamos migráció volt. 1927-ben a népesség mindössze 24,2 százaléka élt városokban. Ez szinte változatlan maradt 1950-ig, 25 százalékkal. 1950-től kezdődően a mezőgazdaság teljesen kiépült kapitalista átalakulási folyamatának eredményeként markánsan megindult a vidékről a városba irányuló migráció. A városi népesség aránya 53 százalékra emelkedett 1985-re és 64,7 százalékra 1997-re. A városi népesség növekedésében a vidékről a városba irányuló migráció játszotta a legnagyobb

---

<sup>278</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3007.

<sup>279</sup> Uo.

<sup>280</sup> AKGÜNDÜZ, Ahmet (2008): *Labour Migration from Turkey to Western Europe, 1960–1974: A multidisciplinary Analysis*. Aldershot and Burlington, Ashgate. 27.

szerepet.<sup>281</sup> A három legnagyobb város – Isztambul, Ankara és Izmir – és a társadalmilag, gazdaságilag fejlettebb nyugati tartományok voltak a legfontosabb befogadói a vidékről a városba, valamint a városból a városba irányuló migrációnak országszerte.<sup>282</sup>

A gazdasági migráció mellett belső kényszer migráció is előfordult. Például törzseket és törzsi vezetőket, akik részt vettek a kurd felkelésekben 1924 és 1938 között, kényszerrel áttelepítettek Törökország nyugati részére. A többpártrendszer bevezetésével és a demokratizálódással a második világháborút követő években a letelepedési törvény által megengedett kényszer-áttelepítést eltörölték 1947-ben<sup>283</sup> és az így áttelepített embereknek megengedték, hogy visszatérjenek a származási helyükre. A belső kényszer migrációt a török biztonsági erők és a Kurdisztáni Munkáspárt (Partiya Karkerên Kurdistan, PKK) gerillaharcosai közötti katonai összecsapások is befolyásolták. A hivatalos török források szerint a török biztonsági erők kényszer-evakuációs gyakorlata során, 1987 és 1997 között az összecsapások 378 000 kurdot arra készítettek Dél-Anatóliában, hogy elhagyja a falvakat. Civil szervezetek szerint azonban a kurd elvándorlók száma valószínűleg sokkal nagyobb volt, egymillió és négy millió között lehetett. 2004-ben született egy jogszabály azzal a céllal, hogy kompenzálja a terrorizmus áldozatait és segítséget nyújtson a belső menekülteknek a hazatéréshez. A jogszabály alapján hazatértek száma meghaladta a százazretet.<sup>284</sup>

### **3.3 A TÖRÖK MIGRÁCIÓS POLITIKA KORSZAKAI**

#### **3.3.1 A TÖRÖK MIGRÁCIÓS POLITIKA A NEMZETÉPÍTÉS IDŐSZAKÁBAN**

Egy állam migrációs politikája nem állandó, külső és belső tényezők befolyásolják, amelyek történelmi körülmények között időről időre változhatnak. A Török Köztársaság korai éveiben meghatározó jelentősége volt a migrációnak. A kormány bevándorlási programot dolgozott ki, amellyel a muszlimokat és a törököket arra ösztönözték, hogy települjenek át a Balkánról Törökországba. A populáció csökkent a súlyos külső és belső

---

<sup>281</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3007.

<sup>282</sup> AKGÜNDÜZ (2008): *i. m.* 28.

<sup>283</sup> A letelepedési törvényt módosító 1947. évi 5098. törvény

<sup>284</sup> AKGÜNDÜZ (2013): *i. m.* 3008.

konfliktusok miatt, ezért a Török Köztársaság alapítóinak az volt az érdeke hogy az 1920-ban 13 millióra csökkent népesség növekedjen. Emellett a modern török államot az is vezérelte, hogy egy etnikailag és kulturálisan összetett országban homogén nemzeti identitást alakítsanak ki.<sup>285</sup> A török önazonosság létrehozásának folyamata a késő Oszmán Birodalomban, majd a reformista és nacionalista csoportok kialakulásával (az ifjúoszmánok a 19. század végén, ifjútörökök a 20. század elején) kezdődött. Ez az önazonosság végül 1923 után radikálisabban jelent meg, akkor érte el a csúcát, amikor Mustafa Kemál Atatürk megalkotta a „török államot” mint a „török nemzet” hazáját.<sup>286</sup>

Ösztönözték az olyan bevándorlók befogadását, akik vagy törökül beszélő muszlimok, vagy a törökségbe könnyen beleolvadó, bár hivatalosan más etnikai csoporthoz tartozók voltak, úgymint albánok, bosnyákok, cserkeszek, pomákok és tatárok a Balkánról. Becslések szerint a Törökország megalapításától, 1923-tól 1997-ig 1,6 millió bevándorló érkezett és telepedett le Török Köztársaság területén. A bevándorlók sikeresen asszimilálódtak a “török” nemzetbe. Ebben az időszakban csak kevés bevándorló jött más földrajzi területről és más etnikai vagy vallási csoportból. Példaként említhetjük a gagauz törököket, akiket nem ösztönöztek a törökországi bevándorlásra, mert nagyrészt keresztények voltak.<sup>287</sup> Ahmet İçduygu és Deniz Sert a köztársaság kezdeti éveinek legfőbb paradoxonjának tekinti, hogy a vallás ilyen mértékű hangsúlyozása ellentétes volt a szekuláris köztársaság megalapításával.<sup>288</sup>

Ennek a politikának a jogi hátterét elsősorban a letelepedésről szóló 1934. évi 2510. törvény adta, amely azokra a személyekre szűkítette le a bevándorlás lehetőségét, akik “török származásúak voltak és kötődtek a török kultúrához.” A török migrációs politika első szakasza, vagyis a kormány által támogatott bevándorlás az 1960-as, 1970-es évekig tartott. Ekkor már nem támogatták a bevándorlást, azzal magyarázva, hogy Törökország népessége már elérte a kívánt létszámot és a bevándorlóknak adható földterületek nagysága is csökkent. Erre az időszakra a nemzetépítő nacionalista migrációs politika volt a jellemző, ahol a letelepedés feltétele a török származás, vagy a török kultúrához kötődés

---

<sup>285</sup> KIRIŞCI, Kemal (2003): *A Transformation from Emigration to Immigration*. 1. Forrás: <https://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration> (A letöltés dátuma: 2009. 06.08.)

<sup>286</sup> TOLAY, Juliette (2017): Rewriting National Narratives through the Study of Past Migrations: Turkey’s History of Migrations. *Ethnopolitics*, 2017. 1-21. 4.

<sup>287</sup> KIRIŞCI, Kemal (2003): *i. m. l.*

<sup>288</sup> İÇDUYGU, Ahmet – SERT, Deniz (2015): The Changing Waves of Migration from the Balkans to Turkey: A historical account. In VERMEULEN, Hans et al. (eds.): *Migration in the Southern Balkans*. IMISCOE Research Series, 2015, 85-104. 92.

volt.<sup>289</sup> A török kormány ugyan folytatta az oszmán korból megörökölt „nyitott kapuk” politikáját, azonban azt korlátozással alkalmazta, vagyis ezt a „félíg” nyitott kapuk politikájának nevezem.

### 3.3.2 A KIVÁNDORLÁS IDŐSZAKA<sup>290</sup>

Török munkavállalók jelentős mértékű kivándorlása kezdődött meg Nyugat-Európába az 1961-ben aláírt német-török munkaügyi megállapodással. Ennek célja egyrészt az volt, hogy ideiglenes vendégmunkásokat biztosítson a német gazdaság számára, másrészt, hogy csökkentse Törökország munkanélküliségi rátáját. Törökország hasonló megállapodást írt alá más európai országokkal is, úgymint Ausztria, Belgium, Franciaország és Hollandia. A vendégmunkások egy része az elvárásoknak megfelelően hazatért, azonban sokan letelepedtek a fogadó országokban és a családjuk is csatlakozott hozzájuk. Más kivándorlási irányokat tekintve a Közel-Keleten lezajlott gazdasági fellendülés lehetővé tette, hogy a török munkavállalók kivándoroljanak Irakba, Líbiába és Szaúd-Arábiába. Az 1991-es öbölháborúval csökkent a török jelenlét Irakban és más arab országokban is. Az 1990-es évek elején a török cégek építési és ipari szerződéseket kötöttek Oroszországban és más független államokban is munkalehetőségeket teremtve ezzel a török munkavállalóknak. A kivándorlás eredményeként a török bevándorlók és munkavállalók által külföldről hazaküldött megtakarítások kiemelkedő valutaforrást jelentettek a gazdaság számára az 1960-as évek elejétől kezdve. A hazautalások stabilan növekedtek és 1994-ben érték el a csúcst 62,3 százalékkal, majd 2000-ben süllyedtek 20,4 százalékra. Ezt követően fokozatos, de folyamatos a csökkenés. A török Központi Bank adatai szerint 2021 májusában 17 millió USD volt a hazautalások értéke.<sup>291</sup>

---

<sup>289</sup> KIRIŞCI (2003): *i. m.* 5.

<sup>290</sup> Ez az alfejezet SZUHAI Ilona (2018): A németországi török diaszpóra kialakulása és migrációjának dinamikája. című tanulmány felhasználásával készült. In GULYÁS Éva (szerk.): *Migráció és a bevándorlókhoz való viszony Németországban és Magyarországon*. Győr: Széchenyi István Egyetem ÁJK. 77-90.

<sup>291</sup> *Turkey Remittances*. Forrás: <https://tradingeconomics.com/turkey/remittances> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 20.)

A török külügyminisztérium adatai szerint a külföldön élő 6,5 millió török közül mintegy 5,5 millió él nyugat-európai országokban, legtöbbször Németországban. Fontosnak tartom ezért áttekinteni a Törökország és Németország közötti migráció dinamikáját.

A Törökország és Németország közötti migráció rendkívül szerteágazó. Különböző hullámokban jelentkező munkavállalási, családgyesítő, tanulmányi célú, menedékkérő, visszatérő és cirkulációs vándorlások jellemzik. A német-török migrációs korridoron<sup>292</sup> csak a kétoldalú munkaügyi szerződések megkötése után, 1961-től vált jelentőssé a vándorlás, azonban a migrációs történelmet tekintve nem a munkavállalási célú ideiglenes kivándorlás volt az első. A 19. században magas rangú német tisztek, katonai tanácsadók, vállalkozók és kereskedők vándoroltak az Oszmán Birodalomba, főként Isztambulba. Az oszmán kormány pedig fiatal tiszteket küldött a német birodalomba.<sup>293</sup> Az 1950-es és az 1960-as években is kis csoportok utaztak egymás országába rövid idejű munkavégzés céljából.<sup>294</sup> A két ország közötti migráció dinamikája bizonyos időszakokhoz köthető migrációs minták alapján mutatható be. Ezek a migrációs minták a vonzó (pull) és a taszító (push) tényezők láncolatára is felfűzhetők.

#### **a) Első szakasz (tömeges kivándorlás)**

A török munkavállalók jelentős mértékű kivándorlása indult meg Nyugat-Európa felé az 1961. október 30-án a Német Szövetségi Köztársaság és Törökország kormánya által aláírt munkaügyi megállapodással, amely hivatalos keretet teremtett a munkaerő-migráció számára. Ezt követően megkezdődött a török vendégmunkások toborzása a német gazdaság számára. Ahmet Akgündüz megállapítása szerint a török munkaerő migrációja nem más migrációs mozgások helyettesítése volt, hanem a Nyugat-Európába irányuló „folyamatos munkaerő-áramlás biztosításának friss forrásaként szolgált.”<sup>295</sup> A mindkét ország számára előnyös megállapodás célja egyrészt az volt, hogy ideiglenes vendégmunkásokat biztosítson a német gazdaság számára, ahol a háború utáni újjáépítéshez óriási munkaerő-kereslet volt, a dél-európai országok munkaerő-tartalékai pedig kimerültek (pull-faktor), másrészt, hogy csökkentse Törökország munkanélküliségi rátáját (push-faktor).

---

<sup>292</sup> AYDIN, Yaşar (2016): *The German – Turkey Migration Corridor: Refitting Policies for a Transnational Age*. MPI, February 2016. 5. Forrás: <http://www.migrationpolicy.org> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 17.)

<sup>293</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 3.

<sup>294</sup> AKGÜNDÜZ (1993): *i. m.* 154–155.

<sup>295</sup> AKGÜNDÜZ (1993): *i. m.* 183.



Ahmet Akgündüz magyarázata szerint a török kormány külföldi munkavállalást ösztönző politikája, valamint az 1961-es új török alkotmány is – amely minden állampolgár számára biztosította a külföldre utazás jogát – push-tényezőnek tekinthető.<sup>296</sup>

A Törökország és Németország közötti migráció első szakaszára, az 1961 és 1973 közötti időszakra a gazdasági természetű tömeges migráció volt jellemző, amelyet globális és nemzeti szinten egyaránt a makrogazdasági tényezők befolyásoltak. Ebben az időtartamban évente több mint 100 000 munkavállaló hagyta el Törökországot.<sup>297</sup> A kétoldalú szerződések alapján a török vendégmunkások a rotációs-elv alkalmazásával kezdetben két évet tölthettek Németországban, azonban ez a rendszer később megváltozott, mert a munkáltatók azt szerették volna, ha a már jártasságot és tapasztalatot szerzett munkások tovább maradnak.<sup>298</sup>

A kétoldalú munkaügyi megállapodás alapja az ideiglenes munkavállalás, az ideiglenes migráció volt. A határozott idejű szerződések lejártakor, 1970-ben a vendégmunkásoknak távozniuk kellett Németországból, ezért a német kormány nem számolt semmilyen rejtett, társadalmi problémával, amit a vendégmunkás-rendszer okozhatott volna. A valóság azonban megcáfolta a papírformát. A vendégmunkások egy része az elvárásoknak megfelelően hazatért, azonban sokan letelepedtek a fogadó országokban és a családjuk is csatlakozott hozzájuk. Németországból a vendégmunkások 70 százaléka tért vissza Törökországba.<sup>299</sup> A szakirodalomban gyakran említik Max Frisch svájci író megjegyzését, amely találóan fejezi ki a németek érzéseit: „Munkásokat hívtunk, de helyettük embereket kaptunk.” A munka, a humántőke emberekhez kapcsolódik, és az emberek öntudattal rendelkeznek, tehát nem tárgyként működnek, és ez problémás. Vannak szükségleteik, elvárásaik, szándékaik, motivációjuk, terveik, elképzeléseik és kérdéseik. Ráadásul gyerekeik is születnek. A külföldi munkaerő eltérő kultúrával rendelkezik, ismeretlen nyelvet beszél, más értékeket képvisel, növeli a konfliktusok esélyét.<sup>300</sup>

---

<sup>296</sup> AKGÜNDÜZ (1993): *i. m.* 171.

<sup>297</sup> İÇDUYGU, Ahmet (2009): *International Migration and Human Development in Turkey*. UNDP Human Development Research Papers, No. 52. 4. Forrás: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19235/1/MPRA\\_paper\\_19235.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19235/1/MPRA_paper_19235.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.)

<sup>298</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 4.

<sup>299</sup> MOLNÁR Tamás Levente (2012): *A németországi török kisebbség helyzetéről*. Forrás: [http://kitekinto.hu/europa/2012/04/03/a\\_nemetorszagi\\_torok\\_kisebbsseg\\_helyzeterl](http://kitekinto.hu/europa/2012/04/03/a_nemetorszagi_torok_kisebbsseg_helyzeterl) (A letöltés dátuma: 2018. 02. 17.)

<sup>300</sup> DONATO, Katharine M. – DOUGLAS S. Massey (2016): *Twenty-First-Century Globalization and Illegal Migration*. *ANNALS, AAPSS*, 666. July 2016. 7–26. 9.

## **b) Második szakasz (családegyesítés)**

A Törökország és Németország közötti migráció második szakaszát, az 1973 és 1980 közötti időszakot a családegyesítési célú migráció jellemezte, azonban megjelent az irreguláris migráció is. Németország a török irreguláris migráció célpontjává vált: a török migránsok szabálytalanul léptek be, vagy a turista vízum érvényességi idejének lejárta után nem utaztak el Németországból, vagy az informális szektorban vállaltak munkát engedély nélkül. Néhányuk legalizálta a tartózkodását menedékjogi kérelem, vagy házasság révén.<sup>301</sup> Az olajválságnak köszönhető gazdasági pangás következményeként, 1974-ben szinte minden nyugat-európai országban jelentősen visszaesett a migráns munkavállalók száma. 1975-ben fejeződött be a török munkaerő tömeges európai migrációja. A Török Foglalkoztatási Hivatal szervezésében Európába vándorolt munkavállalók közül a legtöbb (649 000 fő) az NSZK-ban telepedett le 1961 és 1974 között.<sup>302</sup>

## **c) Harmadik szakasz (első menekülthullám)**

Az 1970-es évek végén a törökországi politikai helyzet sok török állampolgárt ösztönözött arra, hogy menedéjot kérjen Németországban. Az 1980-as katonai puccs erősítette ezt a politikai indíttatású migrációt, így az 1980-as évek közepétől kezdődően vándoroltak a török menedékkérők Nyugat-Európa felé. Védelmet kerestek a török katonaság politikába történt beavatkozásának következményei, valamint a nagyszámú kurd kisebbség szeparatista mozgalmainak letörését övező növekvő erőszak miatt. Ezek között a menedékkérők között politikai szereplők és magasán képzettek is voltak, akik nem tudtak munkát vállalni, mert nem ismerték el a végzettségüket, vagy nem volt rendezett a státuszuk. A török állam minden németországi törököt arra ösztönözte, hogy tartsa fenn kapcsolatát a török állammal és kultúrával. A politikai hatások miatt társadalmi, politikai és kulturális törésvonalak alakultak ki a németországi török közösségben.<sup>303</sup>

A Törökország és Németország közötti migráció harmadik szakaszában tehát a török belpolitika begyűrűzésének<sup>304</sup> hatása a migrációs folyamatok dinamikájára első

---

<sup>301</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 4.

<sup>302</sup> IÇDUYGU (2009): *i. m.* 4.

<sup>303</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 4.

<sup>304</sup> EGERESI Zoltán (2017): Merre tovább? A német–török kapcsolatok a 2017-es német választás után. 2017. SVKK Elemzések, 24. 1. A németországi török diaszpóra „hazautalásai és befektetései révén fontos gazdasági tényezővé nőtte ki magát. Részben a diaszpórának köszönhető az is, hogy Németország Törökország legfontosabb külkereskedelmi partnerévé és az egyik legnagyobb törökországi befektetővé

alkalommal volt megfigyelhető. 1980 és 1995 között közel 400 000 menedékkérő érkezett Törökországból Nyugat-Európába, Ahmet İçduygu becslései szerint 1981 és 2005 között több mint 664 000 török állampolgár nyújtott be menedékjogi kérelmet iparosodott országokban.<sup>305</sup>

#### **d) Negyedik szakasz (visszatérő migráció)**

A német kormány hazatérésre ösztönözte a külföldi munkavállalókat 1980 és 1985 között. Ez az új stratégia részben válasz volt a növekvő munkanélküliségre, a családegyesítési migráció növekedésére és a bevándorlók beilleszkedési nehézségeire. Azt remélte a kormány, hogy a visszatérésekkel megkönnyíti a Németországban maradóknak beilleszkedését.<sup>306</sup> A török bevándorlók számát az 1980-ban Törökországgal szemben bevezetett vízumkötelezettséggel kívánták csökkenteni. Az intézkedés hatására azonban rekordmennyiségű bevándorló érkezett az új szabályozás hatályba lépése előtt.<sup>307</sup> A Németországban tartózkodók számát pedig a hazatelepülésük támogatásával redukálták. A külföldiek hazatelepüléséről szóló 1983-as törvény (Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern) alapján, azoknak a külföldieknek, akik legalább két évig Németországban dolgoztak, 10 500 német márkát biztosítottak, a családtagoknak pedig további 1 500 márkát fejenként és visszakapták a nyugdíjjárulékokat is. Ennek eredményeként közel 250 000 török tért vissza Németországból Törökországba 1983 és 1985 között.<sup>308</sup>

A Törökország és Németország közötti migráció negyedik szakasza azt jelzi, hogy egyre több jól képzett németországi török vágyott külföldre, közülük sokan Törökországot választották. A másodgenerációs török bevándorlók egy része színvonalas oktatásban részesült és jó szakmai pozíciót szerzett magának, így a „visszatérők” a Németországban szerzett tudást, tapasztalatot Törökországban hasznosították.<sup>309</sup> A kivándorlás, a megtakarítások hazaküldése fontos gazdasági, a folyamatos kapcsolattartás az otthon maradtakkal és a hazatérés pedig mélyebb társadalmi hatásokat is eredményezett

---

vált.” Forrás: <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2017-24-merre-tovabb-a-nemet-torok-kapcsolatok-a-2017-es-nemet-valasztas-utan-egeresi-z.original.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.)

<sup>305</sup> İÇDUYGU (2009): *i. m.* 6.

<sup>306</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 5.

<sup>307</sup> MOLNÁR (2012): *i. m.*

<sup>308</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 6.

<sup>309</sup> ZGUT Edit (2011): *A képzett törökök hazamennek.* Forrás:

[http://kitekinto.hu/eia/2011/11/14/a\\_kepzett\\_torokok\\_hazamennek](http://kitekinto.hu/eia/2011/11/14/a_kepzett_torokok_hazamennek) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.)

Törökországban. Elindította – többek között – a családi szerepek, a nemek kapcsolatának és az életstílus modernizációjának folyamatát.<sup>310</sup>

A másod- és harmadgenerációs törökszármazású migránsok száma jelentősen növekedett. Európában a Törökországból érkezettek számát 1972-ben 600 000-re, az 1980-as évek elejére közel kétfélmillióra és az 1990-es évek közepére 2 900 000-re becsülték. A 2000-es évek közepére számuk 2 500 000 volt. Törökország migrációs profiljának fontos része a tanulmányi célú tömeges kifelé irányuló migráció. Egy 2009-es felmérés szerint a török egyetemi hallgatók nagy része szándékozott abban az országban maradni a tanulmányai befejezése után, ahol tanult. A török magánegyetemek versenyképessége növekedésének köszönhetően ugyanakkor az 1980-as évek közepétől számos külföldön élő török kutató, tudós és egyetemi végzettséggel rendelkező tért vissza Törökországba.<sup>311</sup> A török külügyminisztérium szerint mintegy hárommillió török migráns tért vissza Törökországba a tömeges kivándorlás kezdete óta.<sup>312</sup>

#### **e) Ötödik szakasz (második menekülthullám)**

A török menekültek második hulláma az 1990-es években érte el Németországot. A PKK és a török kormányerők fegyveres összecsapásai miatt sok kurdszármazású török próbált menedékkjogot kérni Németországban. A kurdok számának és politikai aktivitásának növekedésével a németországi török diaszpóra társadalmi és politikai megosztottsága tovább mélyült. Ismét a török belpolitika begyűrűzése volt látható.

#### **f) Hatodik szakasz (cirkuláris migráció)**

Általánossá vált a török és a német állampolgárok cirkuláris migrációja Törökország és Németország között, ezen belül a török nyugdíjasok szezonális cirkulációja Németország és Törökország között a 2000-es évektől kezdődően. A migránsok első generációjának tagjai közül sokan, akik az 1960-as, 1970-es években vándoroltak Németországba, később nyugdíjba vonultak. A rendszeres oda-vissza utazásuk fő célja a társadalombiztosítási kedvezmények megtartása, ezért általában hat hónapot töltenek Törökországban és hat hónapot Európában. Ezek a nyugdíjasok jobban kedvelik az európai egészségügyi és

---

<sup>310</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 4.

<sup>311</sup> IÇDUYGU (2009): *i. m.* 22.

<sup>312</sup> *Turkish Citizens Living Abroad* <http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa> (2021.05.17.)

nyugdíjrendszert, gyakran a házukat, lakásukat is fenntartják Németországban. Emellett a vándorlás, a cirkuláció fő oka a családi kötelék.<sup>313</sup>

A német nyugdíjasok egyik kedvenc nyaralóhelye lett Törökország. Megfigyelhető ezek mellett a magasan képzett török migrációs hátterű munkavállalók kivándorlása is Németországból Törökországba. Az is figyelemre méltó, hogy a Németországból Törökországba irányuló vándorlás meghaladta az ellenkező irányú bevándorlást.<sup>314</sup> A németországi török diaszpóra helyzete a 2000-es évek német bevándorlási politikájára is hatással volt. A német kormány újabb erőfeszítést tett az integráció hatékonyságának elősegítése érdekében az állampolgárság megszerzésének könnyítésével, 2000-ben. A területi elv (*ius soli*) értelmében, ha a gyermek egyik szülője már legalább nyolc éve életvitelszerűen Németországban tartózkodik, akkor az utód automatikusan megkapja a német állampolgárságot a török mellé, majd nagykorúvá válása után dönthet, hogy melyiket kívánja megtartani.<sup>315</sup>

2014-ben fogadták el azt a törvénymódosítást, amelynek értelmében részlegesen megszűnt az a szabály, miszerint az Európai Unió kívülről érkezett bevándorlók Németországban született vagy nevelt gyermekeinek 18 és 23 éves kor között el kell dönteniük, hogy a német állampolgárságot vagy szüleik állampolgárságát választják. A szülők állampolgárságával és a német állampolgársággal is rendelkezhetnek mindazok, akik a 21. életévük betöltéséig legalább nyolc évet töltöttek Németországban, vagy hat évig jártak németországi iskolába, vagy Németországban szereztek iskolai végzettséget, illetve szakmai képesítést. Akik a feltételek egyikének sem felelnek meg, azok továbbra is választaniuk kell 23 éves korukig a szülők állampolgársága és a német állampolgárság között.<sup>316</sup>

A Törökország és Németország közötti migrációs folyamat ismertetett szakaszainak áttekintése jól mutatja a török állampolgárok mobilitását. Az elmúlt öt évtizedben, Törökországban rendkívül intenzív kifelé irányuló migráció valósult meg. A török népesség közel hét százaléka hagyta el az országot. E vándorlási jelenség dinamikája is jellemző, ugyanis a becslések szerint az 1960-as évek elejétől mintegy hatmillió ember

---

<sup>313</sup> İÇDUYGU (2009): *i. m.* 17.

<sup>314</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 5.

<sup>315</sup> MOLNÁR (2012): *i. m.*

<sup>316</sup> *Németország lehetővé teszi a kettős állampolgárságot.* 2014. szeptember. 19.

[http://hvg.hu/vilag/20140919\\_Nemetország\\_lehetővé\\_teszi\\_a\\_kettős\\_allam](http://hvg.hu/vilag/20140919_Nemetország_lehetővé_teszi_a_kettős_allam) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 17.)

hagyta el Törökországot, közülük több mint kétmillió 1980 után vándorolt ki. Az emigránsok több mint négyötöde Európába, több mint kétharmada Németországba vándorolt. A visszatérők száma meghaladja az 1960-as évek óta kivándoroltak felét. 2000 végén mintegy 4,5 millió török migráns tartózkodott Európában, közel 100 000 török munkavállaló élt a Közel-Kelet és Észak-Afrika (MENA) országaiban, mintegy 50 000 munkavállaló pedig a FÁK-országokban. További 300 000 török állampolgár tartózkodott a világ más országaiban, kétharmaduk a tradicionális befogadó országokban, Ausztráliában, Kanadában és az USA-ban. A külföldön élő törökök száma megközelíti a hatmilliót, ami azt jelenti, hogy a teljes népesség több mint hét százaléka tartózkodik külföldön.<sup>317</sup>

A 2000-es években tapasztalt visszatérő migráció az 1990-es évek migrációs mintáinak folytatása, ugyanakkor új jelenség a második generációs migránsok vándorlása, akik a „gyökereiket keresik.” Ezek a migránsok eltérő jellemzőkkel rendelkeznek. Többen közülük magas szintű iskolai végzettséggel rendelkező német állampolgárok, akik Németországban születtek és nőttek fel, „rózsaszín kártyával” rendelkeznek, ami – az ingatlanszerzés, üzleti vállalkozás indítása mellett – tartózkodási és munkavállalási jogosultságot biztosít számukra Törökországban. Csak meghatározott időtartamra utaznak Törökországba, mint cserediákok, vagy munkavállalók és a gyökereiket próbálják felkutatni, illetve ismerkednek a törökországi életstílussal.<sup>318</sup>

Ahmet Içduygu és Deniz Sert megfigyelése szerint az 1970-es évektől a 2000-es évekig tartó időszakban a visszatérő migráció jellemzői változáson mentek keresztül. A vándorlás a huzamos időtartamú tartózkodás helyett inkább ideiglenes lett, majd cirkulárisá vált. A visszatérő migránsok profilja is fokozatosan megváltozott. Az alacsonyabb iskolai végzettségűek helyett magasan képzettek és nagyobb jövedelemmel rendelkezők tértek vissza Törökországba. Az is látható, hogy az utóbbi időszakban a visszatérők könnyebben tudnak alkalmazkodni, mint a korábban hazatérők. Az 1970-es években az egyéni hazatérések, az 1980-as évekre a családi hazatérések váltak gyakoribbá. A legutóbbi időszakban pedig egyre több csonka család, illetve másodgenerációs egyéni migráns tér vissza.<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> IÇDUYGU, Ahmet – SERT, Deniz (2016): A Debate Over Return Migration: The Case of Turkish Guest Workers in Germany. In LEAL, David L. – RODRÍGUEZ, Nestor P. (eds.): *Migration in an Era of Restriction and Recession Sending and Receiving Nations in a Changing Global Environment*. Switzerland, Springer. 259–272. 263.

<sup>318</sup> IÇDUYGU – SERT (2016): *i. m.* 270.

<sup>319</sup> Uo.

Összefoglalva a török munkaerő-migráció németországi jellemzőit, megállapítható, hogy az 1960-as években egyirányúként kezdődött migrációs folyamat mára kétirányúvá vált. A Yaşar Aydın által Németország–Törökország közötti „migrációs korridornak” nevezett folyosón mind a migrációs mintákban, mind a vándorló személyek jellemzőiben változások történtek az utóbbi évtizedek alatt. A Németország és Törökország közötti migráció körkörösé vált, tehát a cirkuláció lett a legjellemzőbb vonása. Ez a pályáiv a vendégmunkások tömeges, ideiglenes kivándorlásával indult, akikhez később csatlakoztak a családtagjaik is, majd a török menedékkérők két jelentős hulláma érte el Németországot. Mindeközben kialakult a visszatérő migráció, illetve a cirkuláció.

A török migránsok bevándorlása Németországba jelentősen csökkenő tendenciát mutat az 1980-as évektől napjainkig, részben a javuló törökországi gazdasági perspektívák miatt. A migrációs folyamatok csökkenésében két kivétel van, a török diákok, akik a harmadszintű képzés céljából szívesen választják Németországot. A másik kivétel pedig a vállalatok belüli áthelyezettek aránya.<sup>320</sup> A németországi török vendégmunkások példája jól szemlélteti a migrációs folyamatok és minták átalakulásának ívét a kivándorlás kezdetétől az ezredfordulóig. Az Európába vándorolt török migránsok státusza átalakulásának folyamatát Nermin Abadan-Unat fogalmazza meg találóan: „vendégmunkásokból transznacionális állampolgárokká váltak.”<sup>321</sup> A Németországban kialakult többmillió török diaszpóra – Egeresi Zoltán megfogalmazása szerint – „a német–török bel- és külpolitika nexusába került, amely egyszerre jelentett hidat és komoly feszültségforrást a két ország között.”<sup>322</sup>

Törökország migrációs profiljára több évtizeden keresztül az volt jellemző, hogy alapvetően migránsokat kibocsátó ország, ez a Németországba vándorló török vendégmunkásoknak, majd a hozzájuk csatlakozó családtagoknak, valamint a későbbi menedékkérőknek volt köszönhető.

---

<sup>320</sup> AYDIN (2016): *i. m.* 7.

<sup>321</sup> ABADAN-UNAT, Nermin (2011): *Turks in Europe, from guest worker to transnational citizen.* N.Y. Oxford, Berghahn Books.

<sup>322</sup> EGERESI (2017): *i. m.* 1.

### 3.3.3 A CÉLORSZÁGGÁ VÁLÁS IDŐSZAKA

A Törökországba irányuló bevándorlás új erőre kapott az 1980-as éveket követően a szomszédos országokban zajló gazdasági, társadalmi és politikai zűrzavar következtében, amely a fejlettebb nyugat felé irányuló migrációs nyomást eredményezte.<sup>323</sup> A bevándorlók utolsó nagy hulláma váratlanul érkezett, amikor több mint 300 000 törököt és pomákokot utasítottak ki Bulgáriából 1989-ben, miután megtagadták az asszimilációt, amely a kommunista rezsim kampányának része volt. Ezeknek a menekülteknek a harmada visszatért Bulgáriába, röviddel a rendszerváltás után, 1990-ben, a többiek pedig megszerezték a török állampolgárságot.<sup>324</sup> Az 1990-es évek elejétől új korszak kezdődött a migráció történetében, amely Kemal Kirişci megfogalmazása szerint a kivándorlás országából a bevándorlás országává való átalakulás időszaka volt. Ennek a megállapításnak az volt az alapja, hogy a török migráció legismertebb oldala az 1960-as évek elején kezdődött tömeges munkaerő-migráció volt.<sup>325</sup>

A törökországi bevándorlást a Szovjetunió felbomlása és a közel-keleti konfliktusok is befolyásolták. Az 1990-es évek elejétől egy új jelenség volt megfigyelhető a legális migráció terén, az uniós polgárok számának, főként a tengerparti településekre koncentrálódó növekedése. Ezt alapvetően befolyásolta, hogy Törökország egyre vonzóbb lett az európai nyugdíjasok számára (4. táblázat). Emellett az irreguláris bevándorlás új formája is megjelent Törökországban, amely a migrációs politika átalakulását eredményezte.

---

<sup>323</sup> İÇDUYGU, Ahmet – AKSEL, Damla B. (2012): *Irregular Migration in Turkey*. Ankara, IOM. 7. Forrás: <https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/sites/22/2017/01/Irregular-Migration-in-Turkey.pdf> A letöltés dátuma: 2021. 05. 11.)

<sup>324</sup> KIRIŞCI (2003): *i. m.* 5.

<sup>325</sup> Uo.



4. táblázat  
*A nemzetközi migráció átalakulása Törökországban, 1923-2010*

<b>Időszak</b>	<b>A nemzetközi migráció fő típusai</b>	<b>A migrációval kapcsolatos állami ideológia</b>
1923-1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nem muszlimok kivándorlása</li> <li>– Muszlimok és/vagy törökök bevándorlása</li> </ul>	Nacionalizmus Állami irányítás
1960-1980/1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Munkaerő kivándorlása (muszlimok és/vagy törökök)</li> </ul>	Developmentalizmus Liberalizmus
1990-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Külföldiek bevándorlása (nem muszlimok és nem törökök)</li> </ul>	Neoliberális institucionalizmus

*Forrás: İÇDUYGU, Ahmet (2014): Turkey's Migration Transition and its Implications for the Euro-Turkish Transnational Space.*<sup>326</sup>

A gazdaság virágzása vonzóvá tette Törökországot a szomszédos országok állampolgárai számára is. Törökország szinte szabad belépést engedett Azerbajdzsán, Georgia, Irán, Moldova, Oroszország, Örményország, Ukrajna és a közép-ázsiai köztársaságok állampolgárainak vagy vízum nélkül, vagy a vízum határon történő kiadásával. Sokan azonban a vízumban engedélyezett időtartam lejártát követően sem hagyták el Törökországot és feketén dolgoztak háztartási alkalmazottként, építkezéseken és az idegenforgalmi szektorban. Az Európai Unió szempontjából jelentőséggel bírt, hogy az 1990-es évek második felétől növekedni kezdett a Törökországot tranzitként használó, Európa felé tartó irreguláris migránsok száma. Ezek a migránsok főként a szomszédos országok – Irak, Irán és Szíria –, valamint Afganisztán és Pakisztán állampolgárai voltak.<sup>327</sup> Ezen a ponton különítette el Kemal Kirişci az ún. régi migrációtól az új migrációt. Juliette Tolay magyarázata szerint a török tudatban a török származású és kultúrájú migránsok nem úgy jelennek meg, mint a „külföldi országba” települő migránsok, vagyis nem „külföldiek,” akik Törökországba vándorolnak, hanem „töröknek”

<sup>326</sup> İÇDUYGU, Ahmet (2014): Turkey's Migration Transition and its Implications for the Euro-Turkish Transnational Space In AYDIN-DÜZGİT, Senem – HUBER, Daniela – MÜFTÜLER-BAÇ, Meltem – KEYMAN, E. Fuat – TASCI, Jan – TOCCI, Nathalie (eds.): *Global Turkey in Europe II – Energy, Migration, Civil Society and Citizenship Issues in Turkey-EU Relations*. IAI Research Papers. Roma, Edizioni Nuova Cultura. 81-106. 84.

<sup>327</sup> Uo.

tekintik őket, akik hazatérnek az "anyaországba." Még akkor is, ha soha nem éltek Törökországban és a legtöbbjük a török nyelvet sem ismerte.<sup>328</sup> Ezt a fajta migrációt nevezet Kemal Kirişci régi migrációnak, ami a migráció történelmi tapasztalataiból, a közös nemzeti emlékezetből ered.

2000-től kezdődően minden évben óriási növekedés történt a Törökországba érkező és onnan kiutazó külföldiek számában. Míg 2001-ben csaknem 12 millió, 2019-ben már több mint 44,5 millió külföldi érkezett Törökországba. A kilépésnél is hasonló tendencia figyelhető meg. 2001-ben 12,4 millió, 2019-ben már több mint 44,5 millió külföldi lépett ki az országból.<sup>329</sup>

A török migrációs politika helyzetét az jellemezte, hogy egyre összetettebbé vált a migránsok köre: legális munkavállalók, diákok, nyugdíjasok, irreguláris migránsok, menekültek, menedékkérők és tranzitmigránsok, valamint cirkuláris irreguláris migránsok.<sup>330</sup> A pontos statisztika hiányában az irreguláris migráció arányai csak becslések alapján állapíthatók meg. Hivatalos forrásokból származó adatok alapján Ahmet İçduyğu és szerzőtársa úgy becsülte, hogy a 2000-es évek első felében évente közel 226 000 migráns érkezett Törökországba, akiknek mintegy kétharmada legálisan lépett be, így mintegy 75 000 főt tekintettek irreguláris migránsnak vagy menedékkérőnek. Ahmet İçduyğu és Kemal Kirişci négy fő csoportba sorolta a beutazó külföldieket: reguláris migránsok, irreguláris munkavállalók, tranzit migránsok, menedékkérők és menekültek.<sup>331</sup>

A 2000-es évek elejétől kezdve több EU-tagállam is óriási nyomást gyakorolt a török kormányra, hogy fékezze meg a tranzitmigrációt.<sup>332</sup> Megállapítható, hogy ettől az időszaktól kezdődően vált érzékelhetővé és egyértelművé, hogy a török migrációs politika alapvetően és közvetlenül befolyásolja az Európai Uniót érintő migráció alakulását.

### **3.3.4 AZ UNIÓS HARMONIZÁCIÓ ÉS A REFORMOK IDŐSZAKA**

A migrációs igazgatás Törökországban csak a 2000-es évek óta került az érdeklődés középpontjába. A legtöbb hivatalos kezdeményezés – főként az EU részéről

---

<sup>328</sup> TOLAY, Juliette (2013): *Turkey's Worldviews: Toward a Comparative Political Theory of Migration*. Ann Arbor, MI, ProQuest LLC. 45.

<sup>329</sup> İÇDUYGU – AKSEL (2012): *i. m.* 7.

<sup>330</sup> KIRIŞCI (2003): *i. m.* 5 .

<sup>331</sup> İÇDUYGU – AKSEL (2012): *i. m.* 8.

<sup>332</sup> KIRIŞCI (2003): *i. m.* 5.

megnyilvánuló – külső nyomásra adott válaszként és nem helyi politikai érdekek mentén született. Törökország egyre nagyobb arányú bevándorlással és menekültáradattal szembesült és ez a viszonylag új migrációs jelenség számos társadalmi, gazdasági és politikai hatással volt nemcsak az országra, hanem a szélesebb Európára is. Ebben az összefüggésben az egyik legvitatottabb kérdés az országot érintő migráns és menekültáradat kezelése volt. Elsősorban az, hogy a török állami intézmények hogyan tudnak megbirkózni az irreguláris migrációval és a menekültüggyel az adott jogszabályi környezetben.<sup>333</sup> Ennek a csoportnak a nagyságát Franck Düvell az alábbiak szerint összesítette. 2015-ben a következő személyi csoportok tartózkodtak Törökországban: legalább 900 000 – nagyrészt török származású – külföldi születésű személy; közel félmillió, valamilyen tartózkodási engedéllyel rendelkező munkavállaló, diák, családtag; 1,9 millió szír és 200 000-300 000 más elmenekült személy; 400 000-800 000 irreguláris migráns, tehát közel 4-4,5 millió bevándorló. Ez a teljes lakosság mintegy 6 százalékát tette ki, azonban az EU átlagát tekintve kicsit több mint a fele az uniós 11 százalékának és kicsit több mint a harmada több iparilag fejlett ország bevándorlási arányának.<sup>334</sup>

Az 1990-es és a 2000-es évek abból a szempontból is változást hoztak, hogy a beutazó külföldiek már nem illettek bele a “törökség” fogalmába, a kulturális sokféleség már figyelemre méltó volt. A törökországi migráció változó mintái, valamint Törökország törekvése az EU csatlakozásra erősítette azt az igényt, hogy vizsgálják felül a török bevándorlási és menedékjogi politikát. Az EU vívmányaival és a migrációs igazgatási gyakorlattal való összhang kialakítása érdekében a török hatóságok komolyabb intézkedéseket alkalmaztak az irreguláris migráció szabályozására – többek között – hatékonyabb határellenőrzéseket, szigorúbb büntetéseket az emberkereskedelem és az embercsempészség esetében, valamint határozottabb fellépést tanúsítottak a külföldiek illegális foglalkoztatásával szemben.<sup>335</sup> Törökország fontos reformokat valósított meg a migrációs igazgatás területén az elmúlt két évtizedben. Ezekre a reformokra jelentős hatással volt az uniós csatlakozási folyamat. A török határokon megjelenő migránsok egyre növekvő száma, valamint az európai országok elvárása szigorúbb intézkedéseket követelt a

---

<sup>333</sup> IÇDUYGU – AKSEL (2012): *i. m.* 39.

<sup>334</sup> Franck DÜVELL: *Syrian and other migration to Turkey - exception or the norm? A historical and international and comparison.* Forrás: <http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2015c/syrianbyfrankduvell.pdf> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 11)

<sup>335</sup> IÇDUYGU – AKSEL (2012): *i. m.* 26.

török kormánytól. 2009-ben ezért prioritást kapott az EU és Törökország közötti visszafogadási megállapodás körüli tárgyalások felgyorsítása.<sup>336</sup>

### 3.3.5 A SZÍRIÁBÓL ELMENEKÜLŐK TÖMEGES BEÁRAMLÁSÁNAK IDŐSZAKA

Törökország számára példanélküli volt a Szíriából elmenekülők tömeges beáramlása. A 2011-ben kezdődött szíriai válság hosszú évei megtették negatív hatásukat a szír állampolgárok tekintetében. A lakosság felének el kellett hagynia otthonát, hogy külföldön találjon menedéket. Az UNHCR adatai szerint a szomszédos országokban több mint 5,6 szír menekült tartózkodik, közülük Törökország több mint 3,6 millió.<sup>337</sup> A sírek mellett még 330 000 más nemzetiségű menedékkérő tartózkodik Törökországban, ezzel 2014 óta a legtöbb menekültet befogadó ország a világon.<sup>338</sup> A válság évei mára egyértelművé tették, hogy a menekülők döntő többsége a befogadó országokban marad a közeljövőben is, amíg nincs kilátás a szíriai helyzet politikai megoldására. Ezért mondja M. Murat Erdoğan, hogy Törökország és más szomszédos országok az általános nyitott kapuk politikájának áldozatává váltak, hiszen minden nemzetközi válság magában hordozza annak esélyét, hogy nemzeti válságot idézzen elő egy szomszédos országban.<sup>339</sup> Ennek ellenére Törökország stratégiája a sírekkel kapcsolatban három pilléren alapult: a nyitott kapuk politikája; a visszaküldés tilalma (non-refoulement elve) és az ideiglenes védelmi státusz. Ezek közül a nyitott kapuk politikája már megváltozott.

A török menekültügyi rendszer sajátossága, hogy a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményhez fűzött földrajzi korlátozást a mai napig fenntartja.<sup>340</sup> Ez alapján csak az európai események miatt menekülőkre alkalmazza a konvenciót és nem ad menekült

<sup>336</sup> IÇDUYGU – AKSEL (2012): *i. m.* 26.

<sup>337</sup> UNHCR United Nations High Commissioner for refugees (2021): *Syria Regional Refugee Response: Durable solutions*. Forrás: [http://data2.unhcr.org/en/situations/syria\\_durable\\_solutions](http://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 20.)

<sup>338</sup> António Guterres beszéde. Forrás: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/2/54ef66796/un-high-commissioner-refugees-antonio-guterres-written-text-speech-un-security.html> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 07.)

<sup>339</sup> ERDOĞAN, M. Murat (2014): *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum: Syrians in Turkey: Social Acceptance and Integration*. Hacettepe University, Migration and Politics Research Center. 66.

<sup>340</sup> *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Forrás: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 24.). Madagaszkár és a Saint Kitts és Nevis Államszövetség azért nem alkalmazza a kiegészítő jegyzőkönyvet, mert csak az Egyezményhez csatlakozott. Törökországon kívül Kongó és Monaco tartja fenn a földrajzi korlátozást az Egyezményt aláíró államok közül.

státuszt az Európán (Európa Tanács tagállamai) kívüli országok állampolgárainak. Annak ellenére teszi ezt, hogy az egyezmény kidolgozásában is részt vett, illetve már 1961-ben ratifikálta azt. Továbbá annak ellenére is, hogy az EU a csatlakozás feltételeként rendszeresen követeli a földrajzi korlátozás feloldását.

A menekültek speciális jogi helyzetét az adja, hogy a török menedékjogi politika kétlépcsős. Az első szint az európai események miatt elmenekülőkhöz kapcsolódik, akikre alkalmazza Törökország a Genfi Egyezményt. Kemal Kirişci úgy látja, hogy ez a hidegháború időszakára nyúlik vissza, amikor Törökország, a Nyugat Szovjetunióval szomszédos szövetségeseként befogadott a kommunista blokkhoz tartozó európai országokból, köztük a Szovjetunióból érkező menekülőket az UNHCR szoros együttműködésben. Ezek a menekültek a Genfi Egyezmény által biztosított jogokkal rendelkeztek, azonban Törökországból áttelepítési program keretében, a programban részt vevő másik ország fogadta be őket. Ez alól csak azok voltak kivételek, akik török állampolgárral házasodtak össze. A rendelkezésre álló hivatalos adatok alapján mintegy 13 500 menedékkérő kapott védelmet a Genfi Egyezmény alapján 1970 és 1996 között. További 20 000 bosnyák részesült ideiglenes védelemben 1992 és 1995 között. A daytoni béke-megállapodást követően az elmenekültek nagy része hazatért Boszniába. 1998-ben és 1999-ben közel 18 000 koszovói keresett védelmet Törökországban az otthonukban zajló harc miatt, majd nagy részük szintén hazatért.

A török menedékjogi politika második szintjét az Európán kívüli menedékkérőkkel való bánásmód jelenti. 1980-ban változott a törökországi menekültügyi helyzet az iráni forradalom és az azt követően a Közel-Keleten, Afrikában és Dél-Ázsiában kialakult instabilitás nyomán. A zűrzavar ezeken a területeken, az Európán kívüli menedékkérők számának azonnali növekedéséhez vezetett. A török kormány hosszú ideig engedte, hogy az UNHCR ideiglenesen elszállásolja ezeket a menedékkérőket azzal a hallgatóságos egyetértéssel, hogy Törökországon kívülre áttelepítik őket, amennyiben az UNHCR a mandátumán belül megállapítja, hogy jogosultak a menekültstátuszra. Továbbá abban a tudatban, hogy akiknek a kérelmét elutasították, azokat kiutaztatják az ország területéről. A valóságban azonban növekedett az illegális belépések száma, ezzel együtt az elutasított menedékkérők nagy arányban, Törökországban rekedtek, tovább növelve a szabálytalanul tartózkodók számát. A helyzetet súlyosbította 1988-ban és 1991-ben a kurd menekültek száma csaknem elérte az 500 000 főt.

Ennek a túlterhelésnek a ledolgozásához adta ki a Minisztertanács a menedékjogról szóló rendeletet<sup>341</sup> 1994-ben, amely azt tükrözte, hogy a nemzetbiztonsági érdekek megelőzik a menedékjogot. Ennek a háttérben az volt, hogy a döntéshozók egyrészt úgy érezték, hogy az UNHCR eljárásával egyre inkább kikerül a nemzeti hatóságok ellenőrzése alól a személyek ki- és beutazása. Másrészt különösen nagy nemzetbiztonsági fenyegetésnek értékelték, hogy a PKK és a radikális iszlamista csoportok tagjai Észak-Irakból és Iránból is bekerülhetnek ebbe a folyamatba. A jogszabály alkalmazása növelte a visszaküldés tilalma, a non-refoulement alapelve megsértésének eseteit, ezért jogászok és emberi jogi szervezetek széles körben kritizálták azt. Sokan azok közül, akiket a jogszabályok alapján kitoloncoltak volna, inkább irreguláris helyzetben tartózkodtak tovább Törökországban, vagy megpróbálták illegálisan beutazni valamelyik európai országba.

A szabályozás szintje nem változott, 1994-ben sem törvény, hanem a Minisztertanácsi rendelet szabályozta az Európán kívüli menedékkérők helyzetét, azonban a rendelet pozitívuma az volt, hogy a korábbiakhoz képest egyértelművé tette a menedékjogi eljárás szereplőinek jogait és kötelezettségeit. Ezzel szabályozottabbá és átláthatóbbá vált az egész rendszer.<sup>342</sup>

Ahmet İçduygu és szerzőtársa szerint ennek a kétszintű menedékjogi eljárásnak köszönhető, hogy Törökországot tranzit országgá vált az olyan áttelepítése váró menedékkérők számára, akiket az UNHCR, a mandátuma keretében elismert menekültként.<sup>343</sup> Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a nem európai menedékkérők de facto ideiglenes védelemben részesülnek addig, ameddig áttelepítik őket egy befogadó országba. Azért de facto ideiglenes védelem, mert az ideiglenes védelemről szóló első jogszabály – az ideiglenes védelemről szóló rendelet – csak 2014-ben jelent meg.

Összehasonlításként érdemes ezen a ponton megemlíteni, hogy a török kormány, az ország közelében történt konfliktusok eredményeként már többször kezelte eredményesen a tömeges migrációs helyzeteket 1954 óta. Az egyik ilyen helyzet 1988-ban történt, az iráni-iraki háborút követően, a másik pedig 1991-ben. Mindkettő alapvetően kurdok tömeges menekülését jelentette.

---

<sup>341</sup> Az 1994. novemberi menedékjogi rendelet teljes címe: rendelet a harmadik országból a menedékjog kérelmezésének szándékával egyénileg vagy csoportosan Törökországba érkező külföldiekre és a tömeges beáramlásra vonatkozó eljárásokról és az alapelvekről

<sup>342</sup> KIRIŞCI (2003): *i. m.* 6.

<sup>343</sup> IÇDUYGU – AKSEL (2012): *i. m.* 28.

Az iráni-iraki háborúban, 1988 augusztusában, a kurd peshmergák az iraki katonai műveletek miatt, családjukkal együtt Törökország felé menekültek. A török védelmi miniszter először ellenezte a menedékjog megadását a kurdoknak, azonban a miniszterelnök másnap bejelentette, hogy a helyzet humanitárius dimenziója miatt szükséges megnyitni a határt. A döntést a Török Nemzeti Biztonsági Tanács is jóváhagyta, majd a regionális hatóságok humanitárius segítséget nyújtottak – kezdetben – mintegy 20 000, majd 50 000 menedékkérőnek. A peshmergákat és családjukat először négy menekülttáborban helyezték el az ország délkeleti részén. Ezeket a táborokat a török hatóságok „ideiglenes menedékközpontnak” nevezték, mert el akarták kerülni annak a látszatát, hogy a peshmergákat menedékjogot kaphatnak Törökországban.<sup>344</sup> A központokban elhelyezett 51 542 személy közül 3000 fő visszatért Irakba, 13 000 fő pedig Iránba távozott. A későbbiek folyamán az ideiglenes központokból három településen helyezték el a kurdokat, ahol a helyi hatóságok biztosítottak számukra ellátást. Később többen önkéntesen elhagyták az országot, mintegy 19 500 fő maradt Törökországban, akiket később visszatelepítettek Észak-Irakba az UNHCR segítségével. 1991 márciusában, az iraki hadsereg műveletei miatt újabb ezreknek kellett elhagyniuk otthonukat Észak-Irakban, akik a török határ felé indultak. Ekkor a Török Nemzeti Biztonsági Tanács a helyzetet a nemzetbiztonságra veszélyesnek ítélte és lezáratta a határt. A kurdok mégis átjutottak Törökországba, ahol humanitárius válság alakult ki, amelynek következményeként 1991. április 5-én elfogadták az ENSZ BT 688. határozatát. Ezzel elfogadottá vált, hogy a válság fenyegetést jelentett a nemzetközi békére és biztonságra, továbbá lehetővé tette, hogy a határ iraki oldalán egy biztonsági zónát (no-fly zone) alakítsanak ki az USA, az Egyesült Királyság és Franciaország részvételével (Operation Provide Comfort) a nemzetközi humanitárius segítség biztosítására a közel 500 000 kurd számára. Így a NATO is részt vett a biztonsági zóna kialakításában. Később a kurdokat önkéntesen hazatelepítették, illetve Észak-Amerika, Új-Zéland, Ausztrália és a skandináv országok fogadták be őket.<sup>345</sup>

Ennek a tömeges válságnak a kezelése azt erősítette meg a török kormány számára, hogy egy, a nemzetközi biztonságot is fenyegető helyzetet nem egyedül kell megoldania, a nemzetközi közösségtől támogatást és segítséget kap, valamint, hogy az országba érkező külföldiek még ilyen helyzetben is csak átmenetileg tartózkodnak Törökországban.

---

<sup>344</sup> KIRIŞCI (2000): *i. m.* 26-27.

<sup>345</sup> KIRIŞCI (2000): *i. m.* 28-29.

### 3.3.6 AZ INTEGRÁCIÓ IDŐSZAKA

A külföldiek törökországi letelepedése és integrációja érzékeny terület. Az 1980-as évek végétől különféle célból Törökországba érkező külföldiek millióinak integrációja fel sem merült. Elsősorban azért, mert a beutazásuk spontán és informális jellege miatt a társadalom nem tulajdonított neki különösebb jelentőséget, nem is gondoltak arra, hogy a nem török, nem muszlim migránsok véglegesen letelepednének az országban. Ez lehet az oka annak, hogy a török nézet szerint az ideiglenes tartózkodás a normális, így a hosszú távú kötelezettségeket figyelmen kívül hagyták. Az ideiglenesség hangsúlyozására a migránsokat „vendégnek” nevezték, ami kifejezi, hogy a vendég egy rövid idő után hazatér a saját hazájába, addig viszont biztosítják számára a vendégszeretetet. Ennek megfelelően nem is volt integrációt elősegítő kormányzati politika. Ezt a felfogást az ország tranzit jellege is erősítette. Általánosságban elmondható a tranzit országokról, hogy a tranzitmigráció azt az érzést kelti, hogy a migráció csak ideiglenes és az állam nem felelős az ilyen migrációért. Ez is oka lehet annak, hogy Törökország figyelmen kívül hagyja a tranzitmigráció hosszú távú hatásait, így az állam és a lakosság is közömbös az ilyen migrációval kapcsolatban. Az irreguláris migránsok hosszú évekig eltűntek a szürkegazdaságban és nem kerültek a hatóságok látókörébe. Később viszont a hatóságok meg voltak győződve arról, hogy a bevándorlók kizárólag ideiglenesen tartózkodnak az országban, hiszen a menedékkérőket áttelepíti az UNHCR egy másik országba, a tranzitmigránsok továbbutaznak a végleges céljuk felé, a munkavállalók pedig hazatérnek saját országukba, amint elegendő tőkét gyűjtöttek. Még ekkor is tartotta magát az a koncepció, hogy az 1923-ban létrehozott nemzetállam a „törökök hazája,” tehát elképzelhetetlen, hogy a nem törökök letelepedjenek az országban.<sup>346</sup>

2011-től kezdve a szírek helyzete fokozatosan a török migrációs politika egyik fő meghatározójává, illetve a jogszabályok reformjának katalizátorává is vált. A külföldieket érintő korábbi migrációs szabályok a jogrendszerben szétszórtnak, évtizedekkel korábban született törvényekben és rendeletekben szerepeltek, ráadásul a menedékjog nem volt törvényi szinten szabályozva. E jogszabályok végrehajtására az volt jellemző, hogy belső utasítások bonyolult, gyakran követhetetlen rendszerén alapult, amely nem biztosította az

---

<sup>346</sup> TOLAY (2013): *i. m.* 337.



egységes jogalkalmazást az ország 81 tartományában.<sup>347</sup> Jelenleg a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló 2013. évi 6458. törvény (a továbbiakban: Törvénycsomag) szabályozza a külföldiek beutazását, tartózkodását, valamint a menedékjogi eljárást. A 2014 áprilisában hatályba lépett törvény az első átfogó szabályozás ezen a területen, amely megteremtette a nemzetközi védelem új keretét. Kidolgozásánál figyelembe vették mind a nemzetközi, mind az európai uniós joganyagot, valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság Törökországot elmarasztaló döntéseit is. Annak ellenére, hogy a jogszabály kivívta az Európai Unió és a témával foglalkozó nemzetközi szervezetek elismerését, nem rendezte teljes körűen az Európán kívüli menedékkérők törökországi helyzetét, mert továbbra is földrajzi korlátozással alkalmazza a menekültek helyzetéről szóló, 1951. évi Genfi egyezményt. A 2011 óta tartó szíriai válság megerősítette azt az igényt, hogy törvényi szinten, átfogóan szabályozzák a migrációt és a menedékjogot, egyben felgyorsította az új migrációs igazgatási intézményrendszer megteremtését. A Törvénycsomag alapján már 2013-ban létrejött a Migrációs Hivatal a Belügyminisztériumon belül. Ez a civil szervezet vette át fokozatosan a rendőrségtől a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos kompetenciákat.

A jogalkotó szándékosan került az asszimiláció és az integráció kifejezés használatát a Törvénycsomagban. A társadalom és a külföldi, vagy a kérelmező, illetve nemzetközi védelemben részesülő részéről tanúsított önkéntes, kölcsönös és aktív harmonizációként határozza meg a törvény a beilleszkedést. A törvény 96. szakasza a Migrációs Hivatal számára határozza meg ennek a folyamatnak az elősegítését különféle tájékoztató programok szervezésével, amelyek segítségével a külföldi tájékozódhat a politikai, gazdasági és társadalmi jogairól és kötelezettségeiről.

Hasonlóan a többi befogadó országhoz, Törökországban is megváltozott a társadalom hozzáállása a kezdetben szívesen fogadott szír menekültekhez az elmúlt évek során a munkához, a lakhatáshoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésben kialakult verseny miatt.<sup>348</sup> A társadalom a sírek törökországi tartózkodásánál is az ideiglenességet feltételezte. A rasszizmus és az idegengyűlölet terén tapasztalt alkalmi negatív hozzáállás ellenére az általános társadalmi elfogadottság még 2014-ben is magas volt a sírekkel

---

<sup>347</sup> SZUHAI Ilona: A magyar és a török migrációs jog- és intézményrendszer összehasonlítása – egy kutatás első eredményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Szakmai Folyóirata*, 2014/2. (1). 117-126. 119.

<sup>348</sup> KIRIŞCI, Kemal (2016): *To really improve the lives of Syrian refugees, Turkey and the world must cooperate better*. Forrás: <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2016/06/09/to-really-improve-the-lives-of-syrian-refugees-turkey-and-the-world-must-cooperate-better/> (A letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)

kapcsolatban.<sup>349</sup> A vendégszeretnek is vannak azonban határai. Kemal Kirişci szerint az integráció az egyetlen előrelépési lehetőség annak érdekében, hogy a menekültek kikerüljenek a folyamatos függőségi helyzetből és ne váljanak elidegenítetté a társadalomban. Biztonsági kockázatot jelent az is, hogy az iskolaköteles korú szír gyermekek többsége nem kap megfelelő oktatást, emellett ki vannak téve a radikális iszlamista oktatás vagy a marginalizálódás veszélyének is. Célpontjai lehetnek a bűncselekményekhez vagy terrorcselekményekhez elkövetőket toborzó hálózatoknak is.<sup>350</sup> Az oktatás mellett az integráció másik nagy kihívása a munkalehetőség, vagyis az önálló megélhetés biztosítása.

Törökország Szíria-politikája, a külföldiekhez való hagyományos hozzáállásnak megfelelően az ideiglenességen alapul. Ahmet İçduygu megerősítette, hogy az ideiglenesség és a kiszolgáltatottság vezet a továbbvándorláshoz.<sup>351</sup> Az ideiglenesség stratégiáját az is alátámasztja, hogy a Törvénycsomag alapján, 2014-ben megszületett az ideiglenes védelemről szóló rendelet.<sup>352</sup> Ez a jogszabály ideiglenes védelmet biztosít minden regisztrált szír állampolgárnak és Szíriából érkezett hontalan személynek, ami azt jelenti, hogy joguk van az egészségügyi alapellátáshoz, az oktatáshoz, szociális támogatásokhoz és a munkaerő-piaci részvételhez. A török migrációs és integrációs politika ismeretében jelentős előrelépés volt, hogy a török kormány lehetővé tette, hogy a szírek – meghatározott feltételek esetén – munkavállalási engedélyt kapjanak.<sup>353</sup> A későbbiekben pedig a török elnök bejelentette, hogy a törökországi szírek török állampolgárságot kaphatnak.<sup>354</sup> Ez a lehetőség olyan szempontból is kérdéseket vet fel, hogy a menekültstátusz megadása nélkül, egy átfogó integrációs politika hiányában, illetve egy olyan menekültpolitika alapján, amely korábban kizárólag az áttelepítésen és a kiutaztatáson alapult, hogyan született döntés egy sokkal erősebb tartózkodási jogosultságot biztosító honosításról. Az állampolgárság megszerzésekor a büntetlen előéletű, magasan képzett, szaktudással rendelkező, fontos szakmák képviselői kerülhettek

---

<sup>349</sup> ERDOĞAN (2014): *i. m.* 44.

<sup>350</sup> KIRIŞCI (2016): *i. m.*

<sup>351</sup> İÇDUYGU, Ahmet (2015): *Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead.*

Forrás: <http://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead> (A letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)

<sup>352</sup> *Temporary Protection Regulation.* Forrás: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> (A letöltés dátuma: 2021. 06.25.)

<sup>353</sup> *Turkey grants work permits to refugees.* Forrás: <http://www.dailysabah.com/economy/2016/04/27/turkey-grants-work-permits-to-refugees> (A letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)

<sup>354</sup> *Syrians in Turkey could become citizens: Erdoğan.* 2016. július 3. Forrás: <http://www.hurriyetdailynews.com/syrians-in-turkey-could-become-citizens-erdogan.aspx?pageID=238&nID=101165&NewsCatID=338> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 04.)

előnybe. Több lépcsőben, kezdetben közel 40 000 szír számára tervezték a török állampolgárság megadását.<sup>355</sup>

Törökország jelenlegi érdeke, hogy képes legyen kezelni a közel négymillió szír jelenlétének az országra gyakorolt hosszú távú hatását, továbbá, hogy megelőzze a szír menekülők újabb hullámának beáramlását az országba, főként Idlibből. Törökország nem fogadja el a szír tömegek állandó tartózkodását, akiket integrálnia kellene a társadalomba. Ankara hivatalos álláspontja az, hogy a szíreknek majd haza kell térniük, a tömeges jelenlétüket ugyanakkor eszközként használja arra, hogy nyomást gyakoroljon Európára. Több millió eurót kapott, hogy a szíreket Törökországban tartsa. Amikor kritizálták a kormányt a Szíriában folytatott beavatkozás miatt, Erdoğan azzal fenyegetőzött, hogy újabb szír hullámot zúdít Európára.<sup>356</sup>

Mindezek miatt Törökország érdekelt a szíriai válság mielőbbi megoldásában és Szíria újjáépítésében. A helyzet teljes normalizálásához vezető út a szír állam számára leküzdhetetlennek tűnik, figyelembe véve a lehangoló akadálylistát.

Az akadályok közé tartozik:

- a szír társadalom jelentős része elutasítja Aszad legitim uralkodóként történő elfogadását;
- a katasztrofális polgárháború traumájának feldolgozása;
- óriási nehézségek (költségek) a helyreállítás folyamán;
- a menekültek elhúzóódó ügye;
- a szír társadalom polgárháború előtti megosztottsága tovább mélyült, és Aszad nem képes ezt megoldani;
- az Iszlám Állam szervezete még mindig jelen van Szíria keleti részén, más dzsihádistá csoportokkal együtt valószínűleg terrorcselekményekkel fogják a rezsimet támadni.<sup>357</sup>

---

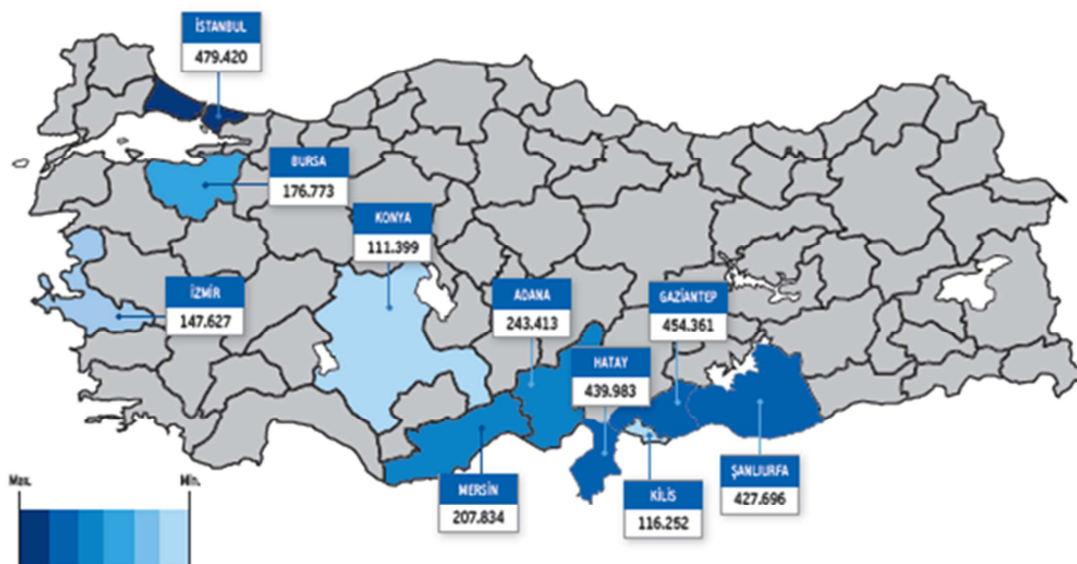
<sup>355</sup> *Not all Syrian migrants to get citizenship, says Turkish gov't.* 2016. július 11. Forrás: <http://www.hurriyetdailynews.com/not-all-syrian-migrants-to-get-citizenship-says-turkish-govt.aspx?pageID=238&nID=101475&NewsCatID=338> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 11.)

<sup>356</sup> RABINOVICH – VALENSI (2021): *i. m.* 221.

<sup>357</sup> RABINOVICH – VALENSI (2021): *i. m.* 235.

A mintegy 12 millió elmenekült szír visszafogadása sem lesz zökkenőmentes. A rezsim hivatalosan támogatását fejezte ki az elmenekültek visszatérésével kapcsolatban, azonban a realitás sokkal összetettebb. A becslések szerint közel 5 millió elmenekült szír az ország határához közel él (9. ábra), a legtöbb Törökországban.

9. ábra  
Törökország tíz városa, ahol a legtöbb szír él



Forrás: ERDOĞAN, M. Murat (2020): *Syrians Barometer-2019*. 27.<sup>358</sup>

A rezsim hivatalosan támogatását fejezte ki az elmenekültek visszatérésével kapcsolatban, 2018 októberében a szír külügyminiszter kijelentette, hogy nincs okuk az elmenekült szíreknek továbbra is külföldön maradni, azonban a realitás sokkal összetettebb. A rezsim belső köreinek tagjai azonban világossá tették, hogy inkább maradjanak Szírián kívül, akik elmenekültek. A rezsim szemében, akik elmenekültek, azok nem támogatták a rezsimet, nem lojálisak, ezért potenciális rebellesek. Szerintük jobb egy Szíria tízmillió, a vezetésnek engedelmessé, megbízható emberrel, mint egy Szíria harmincmillió vandállal. Aszad kijelentette, hogy az ország elvesztett sok fiatalot, viszont cserébe kaptak egy egészségesebb és harmonikusabb társadalmat.

<sup>358</sup> ERDOĞAN, M. Murat (2020): *Syrians Barometer-2019: A Framework For Achieving Social Cohesion With Syrians In Turkey*. Ankara, Orion Kitabevi. 27.

Oroszország álláspontja szerint a menekültek alapvető munkaerőt jelentenek a gazdaság helyreállításához, továbbá katalizátorai lennének a nemzetközi segélyeknek és beruházásoknak, ami közelebb vinné az országot a normalizáláshoz. A Nyugat részvétele a hazatelepítési folyamatban legitimálná a rezsimet. Az ENSZ szíriai különmegbízottja, Geir O. Pedersen álláspontja szerint az USA és Oroszország együttműködése kulcsfontosságú a szíriai béke-megállapodáshoz, azonban a damaszkuszi kormánynak egyet kell értenie a szükséges lépések megtételével. Enélkül fennáll a kockázata annak, hogy a „se háború, se béke” forgatókönyv érvényesül, amikor a helyzet továbbra is bonyolult marad, és Szíria nem lesz a nemzetközi közösség szabályos része a jövőben.<sup>359</sup> Törökország számára ez azt jelenti, hogy az ideiglenesként tekintett helyzetet (10. ábra) tíz év eltelte után már nem lehet ideiglenes eszközökkel kezelni.



*Forrás:* ERDOĞAN, M. Murat (2020): *i. m.* 25.

### 3.3.7 A MIGRÁCIÓ AMBIVALENS KEZELÉSÉNEK HÁTTERE

A migrációs politika evolúciójának ismertetése után szükségesnek tartom a migráció ambivalens kezelésének hátterét bemutatni. Törökország más migrációs rendszerekhez is kapcsolódik Európán kívül, mint Ausztrália, FÁK-államok, a Közel-Kelet és Észak-Afrika, valamint Észak-Amerika, azonban az európai migrációs rendszerbe történő integrációja már régóta fennálló és dinamikus kapcsolat. Az 1960-as évek óta az Európa és Törökország közötti transznacionális tér kibővült. Ahogy Törökország a saját migrációs

<sup>359</sup> RABINOVICH – VALENSI (2021): *i. m.* 205-207.

átalakulását megtapasztalta, bevándorlási és tranzit országgá vált, ez a transznacionális tér még nagyobb lett, bevonva a világ más részeit is, emellett erősítve Európa és Törökország migrációs kapcsolatait. A kormány növekvő nyomás alatt volt, hogy alkalmazkodjon ahhoz a realitáshoz, hogy Törökország a kivándorlás országából a bevándorlás országává alakult át. A nemzetállam paradigma és a nemzetközi migráció szempontjából elemezve azt, hogy a „nem török” és „nem muszlim” bevándorlás jelentős része az 1980-as évek óta irreguláris, vagyis szabálytalan jellegű volt, Ahmet İçduygu azt állapította meg, hogy Törökország lassan ismeri fel a nem társetnikum tagjainak bevándorlását, nehezen mozdul el a nemzetállam központú migrációs politikáktól. Valószínűleg több időre volt szükség a mentális átalakulásra, a globalizáció új realitásának megragadására. Nem kétséges, hogy 1994-től – általánosan a globalizáció és különösen az európaizáció – jelentős szerepet játszott a Törökországban lejátszódó változásokban. Sasia Sassen ezt úgy fogalmazta meg, hogy „egy kialakuló de facto rendszer – központjában a nemzetközi megállapodásokkal és konvenciókkal –, valamint a bevándorlók jogai korlátozzák az állam szerepét a migráció feletti kontrollban.” Ennek a fejleménynek a hosszú távú hatása – az EU csatlakozási folyamat befolyása a török migrációs közpolitikákra, illetve az Európa és Törökország közötti transznacionális tér kialakulására – a közeljövőben lesz értékelhető.<sup>360</sup> A 2000-es évek óta az EU hatására egyre láthatóbb jelei vannak a közpolitika változásának a bevándorlás területén. A Törvénycsomag hatálybalépése jelentős reformot jelent a szabályozásban, amely modern, hatékony és fair igazgatási rendszert biztosít Törökország számára, összhangban a fő nemzetközi és európai standardokkal. Az új szabályozással Törökország elkötelezte magát a bevándorlók integrációjára és a nemzetközi normáknak megfelelő bánásmódra a menedékkérők és az irreguláris migránsokkal szemben. A Törvénycsomag valódi előrelépést mutat azzal, hogy a migrációs igazgatás felkerült az ország közpolitikai napirendjére.

Annak ellenére, hogy a 2000-es évek óta Törökország migrációs politikája figyelemre méltó átalakuláson megy keresztül a liberalizáció felé haladva, vannak ellentmondásos fejlemények is ezekben a változásokban. Egyes közpolitikai területeken, mint az állampolgárság, nem tűnik valószínűnek, hogy Törökország lazítana a tradicionális bevándorlási politikáján. Az új, 2006-ban hatályba lépett letelepedési törvény<sup>361</sup> ugyan tett

---

<sup>360</sup> SASSEN, Saskia (1996): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, Columbia University Press. 67. Idézi: İÇDUYGU (2014): *i. m.* 7.

<sup>361</sup> 2006. évi 5543. törvény a letelepedésről

bizonyos lépéseket a migrációs politikák liberalizációja felé, azonban továbbra is olyan személyekre és csoportokra korlátozta a bevándorlást, akik török leszármazásúak, vagy kapcsolódnak a török kultúrához. Ez az 1930-as éveket idéző megközelítés szorosan kapcsolódik a „törökség” hagyományos koncepciójához. A törökség meghatározó jellemzője nem csupán a török etnikumhoz kapcsolódik, hanem a török nyelv elsajátításához, valamint a múltbeli oszmán szabállyal összefüggően, a szunnita muszlim közösség tagjává válás képességéhez és szándékához is. Ez alapján a meghatározás alapján albánok, bosnyákok, cserkeszek, pomákok, tatárok és türkök is letelepedhetnek Törökországban. Olyan kisebbségek számára viszont, akik kötődnek Törökországhoz, azonban nem szunnita muszlimok (örmények, asszírok, görögök és zsidók, valamint a nem asszimilálódott kurdok és alevik), nem egyszerű a bevándorlás. Ahmet İçduygu megerősíti, hogy ez a fajta stratégia nincs összhangban az EU kialakulóban lévő közös bevándorlási politikájával, amely egyre inkább a befogadó országhoz fűződő kapcsolatokat és a foglalkoztatási kilátásokat hangsúlyozza az etnikai vagy nemzeti származás helyett a bevándorlást megalapozó tényezőként.

Egy másik szempont, amely kifejezi, hogy Törökország nem mindig képviselt az EU harmonizációs törekvéseihez illeszkedő álláspontot az előcsatlakozás időszakában, az a szomszédos országok állampolgáira vonatkozó beutazási korlátozások és a vízumkötelezettség könnyítése. Ezek a vízummenteségi vagy vízumkönnyítési (határon felvehető vízum) intézkedések ellentétesek az EU-vívmányokkal, és problémát jelentenek az uniós csatlakozási folyamatban.<sup>362</sup>

Az 1990-es évek óta figyelemre méltó elmozdulás történt a proaktív politika-alkotás felé a kivándorlást és a bevándorlást érintően. A nemzetközi migrációval kapcsolatban a politikaformálók számos dilemmával szembesülnek. A nacionalista megszorító retorika, ami az elmúlt időszakban részben uralta a migrációpolitikai vitákat, nem valószínű, hogy illeszkedik a migrációs áramlatok realitásához. Másrészt bizonyos új, liberális tendenciák nem hagyhatók figyelmen kívül. A török migrációs közpolitikákról folytatott vitákat továbbra is a tradíció és a modern erők közötti konfliktus jellemzi, amelyek egyszerre vannak jelen, vagyis a mentális reform nem valósult meg.<sup>363</sup> A bevándorlás változásának realitása gyorsabb, mint az emberi gondolkodás. A befelé irányuló migráció természetének

---

<sup>362</sup> İÇDUYGU, Ahmet (2014): Turkey's Migration Transition and its Implications for the Euro-Turkish Transnational Space. Working paper 07. Global Turkey in Europe. April 2014. 6.

Forrás: [https://www.iai.it/sites/default/files/GTE\\_WP\\_07.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/GTE_WP_07.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 07.22.)

<sup>363</sup> İÇDUYGU (2014): *i. m.* 7.

késedelmes megértése, különösen annak átalakulása huzamos tartózkodássá, letelepedéssé, az integráció problémájának forrása lehet. A migránsok társadalmi integrációját célzó nemzeti közpolitika hiánya sok késedelmet okoz a helyi hatóságoknak, a civil szervezeteknek, vagy akár az egyéneknek és családoknak, hogy foglalkozzanak a társadalmi integrációval. Másrészt ez megteremti a sérülékenység és a belső ellentmondás problémáját.<sup>364</sup>

A migráció mindig is központi szerepet játszott az EU és Törökország kapcsolatában, és az egyik legkritikusabb kérdés a tárgyalások során, mind a politikai és társadalmi, mind a gazdasági hatásai miatt. Törökország tranzit és célország jellege növekszik, az irreguláris migráció kezelése továbbra is fontos téma marad, csakúgy, mint az EU-val való kapcsolata. Az Európai Unióban a bevándorlás miatti félelem Törökország számára bizonyos előnyt eredményezett, bizonyos autonómiát nyert az EU-Törökország Nyilatkozat végrehajtásának eredményeivel. A szélsőséges és bevándorlás ellenes pártok megerősödése az európai társadalom politikai prioritásait híven tükrözve világossá tette: az európaiak egyre kevésbé toleránsak a migráció tekintetében.<sup>365</sup>

### **3.4 A MIGRÁCIÓ KÜLPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTŐ ESZKÖZKÉNT TÖRTÉNŐ FELHASZNÁLÁSA**

#### **3.4.1 TÖRÖKORSZÁG REGIONÁLIS POLITIKAI KÖRNYEZETE**

A nemzetközi rendszer átalakulása hatással van a globális hatalmi hierarchiára, azonban valószínűnek tűnik, hogy a multipolaritás meghatározó szerepet fog játszani a következő időszakban. Az USA hegemoniájának viszonylagos csökkenése bizonytalanságot eredményezett a nemzetközi rendszerben, utat engedve a regionális hatalmaknak, hogy régiójukat a saját képükre formálják. Ziya Öniş és Mustafa Kutlay megfogalmazása szerint a régiók világában élünk. A nemzetközi kapcsolatok multiregionális rendszerében a hatalom globális eloszlása, a feltörekvő gazdaságok – a BRICS és a másodgenerációs feltörekvő hatalmak: „near BRICS” – térnyerése hozzájárul egy új világrend

---

<sup>364</sup> TOLAY (2013): *i. m.* 334.

<sup>365</sup> Uo.



kialakulásához, ahol az együttműködésre és a konfliktusokra is lehetőség nyílik. A liberális institucionalizmus az együttműködés lehetőségei felé mutat, a neorealista perspektíva pedig a komoly konfliktusok lehetőségét vetíti előre. A feltörekvő középhatalmak szerepe felértékelődik a globális és a regionális kormányzásban. Középhatalomnak nevezik azokat a szereplőket, akik a világpolitikában a nagyhatalmakhoz képest korlátozott anyagi kapacitással rendelkeznek, ezért jelentősen behatárolt a képességük a regionális vagy a globális közpolitikai napirendek befolyásolására. Ez a strukturális korlát azonban nem jelenti azt, hogy a világpolitika „játékában” csak a nagyhatalmak lehetnek játékosok. „Különösen a poszt-hegemonikus világrendben a regionális középhatalmaknak több lehetőségük van a manőverekre különféle eszközök és politikák útján.”<sup>366</sup>

A hidegháború vége óta, különösen a 2003-as iraki háború következtében mélyreható átalakulási folyamat zajlik a Közel-Keleten. Ebben az átalakulási folyamatban nyitottak új korszakot az „arab tavasznak” nevezett események.<sup>367</sup> A Közel-Kelet regionális rendje szempontjából fontos az USA térségben játszott szerepe. Wagner Péter kifejtette, hogy a 2010-ben megváltozott amerikai külpolitikai célok hatására, a közel-keleti középhatalmak között Törökország is, korábban nem tapasztalt aktivitással avatkozik be a régió országaiban, esetenként katonai erőt is felhasználva.<sup>368</sup> Ezt alátámasztja Recep Tayyip Erdoğan 2014. október 1-jén elmondott első elnöki beszéde is, amely a parlament nyitójelentésén hangzott el.<sup>369</sup> Ebben utalt arra, hogy Törökország készen áll a beavatkozásra Szíriában, amennyiben fokozódnak az összecsapások. Vagyis, országa nem maradhat közömbös, amikor új válság jelentkezik a régióban. Törökország meg tud birkózni a kockázatokkal. „Törökország olyan országgá vált, amely kezdeményezhet.” Másnap a parlament megszavazta azt a kormányjavaslatot, amely felhatalmazza a kormányt, hogy csapatokat küldjön külföldre. Mindez olyan időszakban történt, amikor az Iszlám Állam nevű dzsihádisták szervezete fokozta támadásait Szíriában, a török határ közelében. Az elnök beszéde világossá tette, hogy a NATO-tag Törökország nem ért egyet nyugati szövetségeseivel – különösen az Amerikai Egyesült Államokkal – a szíriai válsággal

---

<sup>366</sup> ÖNIŞ – KUTLAY (2016): *i. m.* 2-4.

<sup>367</sup> CSICSMANN László – N. RÓZSA Erzsébet (2013): A Török Köztársaság az átalakuló Közel-Keleten. *Külgügyi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 59-78. 59.

<sup>368</sup> *Tíz évvel az „arab tavasz” után.* Kerekasztal-beszélgetés. 2021. január 27. Forrás: <https://kki.hu/tiz-evvel-az-arab-tavas-z-utan/> (A letöltés dátuma: 2021. 06. 20.)

<sup>369</sup> *Erdoğan hints at Syria intervention in Parliament's opening session* Forrás: [http://www.todayzaman.com/diplomacy\\_erdogan-hints-at-syria-intervention-in-parliaments-opening-session\\_360461.html](http://www.todayzaman.com/diplomacy_erdogan-hints-at-syria-intervention-in-parliaments-opening-session_360461.html) (A letöltés dátuma: 2014. 10. 05.)

kapcsolatban. Erdoğan hangsúlyozta, hogy a szíriai válság megoldásának része kell, hogy legyen a szíriai rezsim azonnali eltávolítása, máskülönben a megoldás csak ideiglenes lehet, félmegoldásokban viszont Törökország nem akar részt venni. Az akkori elnöki beszéd jól példázta, hogy Törökország a korábbi, inkább követő típusú diplomácia helyett kezdeményező és határozottságot mutató külpolitikát folytatott.<sup>370</sup> Akkor úgy tűnt, hogy a kétpólusú világ széthullása és szeptember 11. után Törökországnak sikerült megtalálnia helyét a világban, másrészt érdekérvényesítő képessége gazdasági potenciáljának növekedése miatt lényegesen jobb lett, mint korábban.<sup>371</sup>

A hasonló aktivitás miatt is fontos, hogyan változik a nagy kihívások előtt álló amerikai külpolitika. Mártonffy Balázs és Dwight Nystrom előrejelzése Biden elnök külpolitikáját „kimért multilateralizmusként” jellemzi, amely a Trump unilateralizmusa és Obama multilaterális aktivizmusa közötti skála közepén helyezkedik el. A kimért multilateralizmus kiindulópontja a liberális nemzetközi rend és abban az Egyesült Államok vezető szerepének visszaállítása az általánossá vált „érdekszféra-mentalitás” illetve a nagyhatalmi versengés közegében.<sup>372</sup> A közel-keleti regionális hatalmi politika dinamikája, különösen az Irán, Szaúd-Arábia, Izrael és Törökország közötti versengés folytatódni fog, amihez hozzájárul még Oroszország és Kína befolyásának a növekedése is, így a Biden-adminisztráció külpolitikája kiszámíthatóan változik, előreláthatólag megfontolt és pragmatikus lépéseket fog tenni.<sup>373</sup>

Vali Nasr és Maria Fantappie rámutatott a mára egyértelmű változásra, mely szerint Washington számára a Közel-Kelet már nem jelent prioritást. Az USA visszavonulása a tágabb régióból egyértelműen látszik, a csapatokat kivonta Afganisztánból, valamint Irakban, Jordániában, Kuvaitban és Szaúd-Arábiában csökkentette a katonai kötelezettségvállalást amellet, hogy Kína és Oroszország került a középpontba. A visszavonulásnak is lesznek negatív hatásai a térségben, amelyeket el kellene kerülni. A szerzők szerint ezért a katonai jelentét csökkentésével egy időben a regionális stabilitást is erősíteni kellene. Ennek elérésére a legjobb lehetőséget a kialakulóban lévő párbeszéd

---

<sup>370</sup> HÓVÁRI János (2013): A 21. századi Törökország új utakon. *Külügyi Szemle*, 12. évf., 1. sz. 4.

<sup>371</sup> PINTÉR Attila (2013): Törökország külpolitikája a 21. század elején – neooszmán vagy újradefiniált török külpolitika? *Külügyi Szemle*, 12. évf., 1. sz. 10.

<sup>372</sup> MÁRTONFFY Balázs – NYSTROM, Dwight (2021): „Kimért multilateralizmus”: *Előrejelzés a bideni külpolitikáról*. 45. Forrás: [https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/05/KSZ\\_2021\\_1\\_3\\_Martonffy\\_Nystrom.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/05/KSZ_2021_1_3_Martonffy_Nystrom.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 22.)

<sup>373</sup> MÁRTONFFY – NYSTROM (2021): *i. m.* 53.

folytatásában látják a régió két nagy ellenfelével, Iránnal és Szaúd-Arábiával. A szerzők meggyőződése, hogy az USA-nak vissza kell majd térnie a térségbe, hogy ennek a konfliktus spirálnak a következményeit kezelje.<sup>374</sup>

A Közel-Kelet közismerten egy feszültségekkel teli környezet Törökország számára is. A térség stabilitásának szükségességét alátámasztja, hogy a konfliktusok egy új és veszélyes szakaszba léptek. Irán és Izrael a kibertámadások, célzott merényletek és szabotázsok árnyékháborújába bonyolódott. Oroszország és Törökország paramilitáris erőket támogat – a Kaukázus mellett – Líbiában és Szíriában. Új rakéatechnológiák juthatnak el nem állami szereplőkhöz, akár a Hamászhoz, iraki paramilitáris csoportokhoz, vagy a jemeni húszikhoz. Törökország és Irán nagy előrelépést tett a drónháborúk területén, jelentősen megváltoztatva a katonai hatalomegyensúlyt. Amennyiben ilyen technológiák terjednek el a régióban, a konfliktusok még inkább kiszámíthatatlanná és veszélyesebbé válnak.<sup>375</sup>

Szalai Máté megfogalmazása szerint a Közel-Kelet regionális rendjének átalakulását és a mai viszonyokat a „kompetitív heteropolaritás” fejezi ki a legjobban. Ez az USA 2011-es iraki kivonulásának negatív következményeként alakult ki, amely utat nyitott az Iszlám Állam nevű szervezet előretöréséhez, valamint Irán regionális érvényesüléséhez. Az egymással versengő országokra nem jellemző a „tömbösödés,” hiszen az érdekek diverzifikálódtak, minden államnak a saját érdeke az elsődleges. Ráadásul sok aktor van jelen a térségben, a nagyhatalmak befolyást tudnak gyakorolni, sok állami, nem állami és transznacionális szereplő vesz részt a folyamatokban, akik meg tudják akadályozni akár olyan jelentős problémák megoldását is, mint Szíria helyzete. Csicsmann László a tömbösödés akadályát a bizalom hiányában látja, mert nem fogadják el egyetlen állam hegemoniáját, amihez gazdasági érdekeknek is kapcsolódnuk kellene. A hatalmi vákuumban a térség nem arab államainak (Irán, Izrael, Törökország) hatalma növekszik, egyben növekszik a kiszámíthatatlanság és a bizonytalanság is.<sup>376</sup> Ezt a változást Rostoványi Zsolt úgy írja le, hogy a 21. századi közel-keleti regionális politika „posztarab”

---

<sup>374</sup> NASR, Vali – FANTAPPIE, Maria (2021): *How Iran and Saudi Arabia can together bring peace to the Middle East: The promise of diplomacy as the United States withdraws*. Forrás: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2021-08-03/how-iran-and-saudi-arabia-can-together-bring-peace-middle-east> (A letöltés dátuma: 2021. 08. 04.)

<sup>375</sup> NASR – FANTAPPIE (2021): *i. m.*

<sup>376</sup> *Tíz évvel az „arab tavasz” után. i. m.*

jellegűvé vált, vagyis az „arab centrum” (Egyiptom és a termékeny félhold) felől a „nem arab periféria” (Irán és Törökország) felé tolódott el a Közel-Kelet hatalmi egyensúlya.<sup>377</sup> Az elvárások és a képességek közötti szakadék egy olyan kulcstényező, amely alááshatja a feltörekvő középhatalmak hatékonyságát, így biztonságteremtő szereplők helyett instabilitást támogató tényezővé válhatnak. Emellett a feltörekvő középhatalmak könnyen elidegenedhetnek a nyugati szövetségeseiktől, azonban az unilateralizmus, vagy az aktív szövetség más feltörekvő hatalmakkal rendkívül hátrányos a stabilitásukra valamint a globális kormányzásra gyakorolt hatásukra nézve.<sup>378</sup>

Az AKP új kül- és biztonságpolitikája azt vetítette előre, hogy Törökországnak meg kellett békélnie muszlim identitásával. Ez maga után vonta oszmán múltjának befogadását, a jó kulturális és gazdasági kapcsolatok kialakítását a szomszédokkal és a kezdeményező békediplomácia követését is. A korábbi, a katonaság által alakított stratégia a veszélyeztetettségen alapult, és Törökországra „magányos farkasként” tekintett egy ellenséges régióban. Ez végül oda vezetett, hogy Törökország elszigetelte magát szomszédjaitól.<sup>379</sup> Törökország az AKP kormányzása idején igyekezett szilárd pozíciót szerezni mint regionális hatalom, erős vezetést demonstrálva a regionális és globális platformokon. Törökország szerep-konceptiója fokozatosan átalakult a kényszerítő szereplőből egy „jó szándékú regionális hatalom” felé. Ennek megfelelően a török politikai elit szívesen vállalt felelősséget regionális és nemzetközi fórumokon az ország státuszának javítása érdekében azzal, hogy modellként állította be az országot a közvetlen környezete számára.<sup>380</sup>

Ezzel megváltoztatták azt a rendkívül kedvezőtlen képet, amely főként a katonai puccsok, a gazdasági válságok, vagy a ciprusi kérdés miatt alakult ki az országról. A proaktív diplomácia, a regionális béketeremtési törekvések, a soft power alkalmazása pozitív megítélést eredményezett, amit az arab percepciók 2002 utáni lassú megváltozása is elősegített. Az európai uniós csatlakozási folyamat ténye azt bizonyította, hogy a „török modellt,” vagyis az iszlám és a demokrácia összeegyeztethetőségét a Nyugat is elfogadja. Balogh István és szerzőtársai azt is felvetik, hogy egy szektárius és etnikai konfliktusokkal

---

<sup>377</sup> ROSTOVÁNYI Zsolt (2012): Az „arab tavasz” hatása a Közel-Kelet geopolitikai térképének újrendeződésére. *Külggyi Szemle*, 11. évf. 1. sz. 44-71. 47.

<sup>378</sup> ÖNIŞ – KUTLAY (2016): *i. m.* 23.

<sup>379</sup> KAYA, Karen: *Changing Civil Military Relations in Turkey*. Forrás: <http://fmso.leavenworth.army.mil/documents/Civil-Military-Relations-in-Turkey.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 10. 05.)

<sup>380</sup> ÖNIŞ – KUTLAY (2016): *i. m.* 9.

terhes térségben az arabok akarnak-e egy szekuláris modellt követni, továbbá, hiteles lehet-e egy olyan ország demokráciaterjesztési törekvése, amely demokráciadeficittel küzd. Ezt a dilemmát az arab tavasz, leginkább a 2013-as egyiptomi események megoldották, hiszen a társadalmi változások saját fejlődési utakat irányoztak elő az idegen modellek helyett.<sup>381</sup>

A török modell elhalványulása mellett Balogh István és szerzőtársai arra is rámutattak, hogy „az izraeli–palesztin kérdéshez való hozzáállás megváltozása, a Hamász támogatása, a török közvetítói törekvés Egyiptommal kapcsolatban, a nemzetközi közösség és Izrael nyílt kritikája szintén befolyásolta Törökország megítélését és gazdasági kapcsolatait a Közel-Keleten. A regionális stabilitás és a szomszédokkal való problémamentes kapcsolatok elvesztésével a török gazdaságot is negatívan befolyásolta az arab tavasz elhúzódása, viszont szélesítette a puha hatalom eszközeinek alkalmazását.”<sup>382</sup>

Törökország kiváló esettanulmány nemcsak az egyre növekvő kapacitása és politikai szerepe miatt, amit feltörekvő hatalomként játszik, hanem a kudarcok miatt is, amelyekkel szembesült az elmúlt időszakban. Az ambíciók és a képességek között a politikai tévedésekből származó, egyre növekvő diszkrépancia a török proaktivizmusban és az azt kísérő következmények alapján Ziya Öniş és Mustafa Kutlay alapvető következtetéseket vont le a feltörekvő középhatalmi proaktivizmus természetére, potenciáljára és hatáira vonatkozóan.<sup>383</sup>

- A belpolitika, a gazdasági teljesítmény és a külpolitikai aktivizmus kölcsönhatásban van egymással. Az arab tavasszal összefüggésben a török példa megmutatta, hogyan tudja egy feltörekvő hatalom aláásni a nemzetközi hitelét és az önképét a retorika-cselekvés belső ellentmondásával. A 2011 utáni időszakban a nemzetközi és a regionális szereplők szemében is Törökország modell szerepe csökkent, főként a romló gazdasági teljesítmény miatt. Balogh István és szerzőtársai is így látták, hogy a hadsereg fejlődése ellenére a gazdasági bővülés volt az, amely a török külpolitikai képességeket megnövelte. Ez a gazdasági kapcsolatok sokrétűbbé válásával, a török tőke expanzívabb jellegével, valamint a soft power eszközeire fordítható források növekedésével is mérhető volt.<sup>384</sup>

---

<sup>381</sup> BALOGH et al. (2013): *i. m.* 5.

<sup>382</sup> Uo.

<sup>383</sup> ÖNIŞ – KUTLAY (2016): *i. m.* 9.

<sup>384</sup> BALOGH et al. (2013): *i. m.* 9.

- A túlambicionált külpolitikai stratégiák, valamint az átfogó koalíció kialakításának hiánya az arab tavaszt követő időszakban aláásta Törökország középhatalmi aktivizmusát, elvesztette a vonzerejét és annak a lehetőségét, hogy stabilizáló szerepe legyen a regionális és globális kormányzási struktúrában.<sup>385</sup>
- Összevetve más feltörekvő középhatalommal, Törökország előnye abban rejlik, hogy olyan régióban helyezkedik el, ahol komolyabb problémákat kell megoldani az autoriter ellenállástól a gyenge gazdasági fejlődésig, vagy az államkudarctól a dzsihádig. Ziya Öniş és Mustafa Kutlay szerint ebben a régióban egy feltörekvő középhatalom valódi hatást érhet el, azonban csak olyan feltételekkel, amelyek illeszkednek azokhoz az alapelvekhez, amelyek meghatározzák a megfelelő körülményeket a hatékony középhatalmi befolyáshoz. Mindezekhez figyelembe kell venni az adott régió sajátosságait, amelyekben ezek a szereplők beágyazódtak és szocializálódtak.<sup>386</sup> Törökország biztonságpolitikai szempontból is stabilizációs erőközponttá vált, hiszen a kelet-mediterrán, a dél-kaukázusi, valamint közel-keleti térségben romlott a biztonsági helyzet. Hóvári János is megerősítette, hogy „NATO-tagként, Törökország és a nemzetközi közösség meghatározó tényezőinek közös akarata sok ügyet vihetne előre a három kontinens találkozási pontján.”<sup>387</sup>

Jelenleg a befolyásért való küzdelemben Törökország a puha hatalmát használja arra, hogy kiterjessze regionális befolyását a Közel-Keleten. Jelen van a humanitárius, katonai és hírszerzési eszközökkel a fontos regionális helyszíneken, valamint felhasználja növekvő politikai befolyását a megbízható partnereinél, akik általában kapcsolódnak a politikai iszlámhoz. Törökország ösztönzi a gazdasági beruházásokat és elősegíti a kereskedelmet, vallási intézményeket és mecseteket hoz létre, olyan kulturális tevékenységeket finanszíroz, amelyek kapcsolatban vannak Törökországgal és az ortodox iszlámmal. Bázisokat épít, fegyvereket exportál, gyakorlatokat tart és hírszerzési támogatást ajánl fel közvetlenül, vagy magáncégeken, vagy nem kormányzati szervezeteken keresztül.

Iránhoz hasonlóan Törökország is befolyást tud gyakorolni a hard és a soft power kombinációján keresztül. Az USA inkább a hard powerben és a gazdasági szankciókban bízik, amelyeknek az a nem szándékolt következménye, hogy egyre jobban bevonzza az

---

<sup>385</sup> ÖNIŞ – KUTLAY (2016): *i. m.* 22.

<sup>386</sup> ÖNIŞ – KUTLAY (2016): *i. m.* 24.

<sup>387</sup> HÓVÁRI (2013): *i. m.* 8.

iráni és a török inváziót a térségbe. Irán és Törökország regionális befolyásának erővel történő visszaszorítása eddig nem működött.<sup>388</sup>

A török külpolitika alapvető hajtóereje a biztonság kérdése, ami igazolja a hard power bevetését a növekvő geopolitikai kockázatok esetén. Központi cél lett a katonai hatalom kiterjesztése külföldön, összekapcsolva az erős hazai védelmi iparral. Az elmúlt tizennyolc évben a hazai védelmi iparban működő cégek száma 56-ról 1500-ra emelkedett, a szektorban az export nagysága pedig 248 millió dollárról három milliárd dollárra növekedett. Az arab felkelések és azok utóhatásai, a szíriai polgárháború, a humanitárius válság, az államkudarcok által előidézett hatalmi vákuum biztonsági problémákat idéztek elő nemcsak a szomszéd országokban, hanem Európában is az emberek tömeges bevándorlásával, a terrorizmus veszélyének növekedésével, valamint az államkudarcokkal összefüggő fegyveres konfliktusok esélyének növekedésével nemcsak Szíriában, hanem Irakban, Líbiában és Jemenben. A régióban zajló versengés hozzájárul ahhoz, hogy Törökország több autonómiát akar kiharcolni magának az utóbbi időszakban. Mustafa Kutlay és Ziya Öniş véleménye szerint a stratégiai autonómia teret ad a török uralkodó elitnek, hogy szövetségre lépjen a nem nyugati nagyhatalmakkal és kiegyenlítse az USA által vezetett hierarchiát. Emellett azt a célt is szolgálja, hogy legitimálja a külpolitikai diskurzust, amivel a kormány mobilizálni tudja az otthoni támogatói bázisát.<sup>389</sup> A változó liberális nemzetközi rendben a feltörekvő hatalmak gazdasági és biztonsági érdekeinek védelme már nem kizárólag az USA-tól függ. Törökország elégedetlensége a liberális nemzetközi renddel alkustratégiaiaként is értelmezhető. A stratégiai autonómia hangsúlyozása összefügg az ország nemzetközi státuszából eredő új magabiztossággal, ami nagy érték a belpolitikában. Törökország a 19. legnagyobb gazdaság a világon és a 17. legnagyobb népességű ország, továbbá a 16. a katonai kiadások listáján. Erdoğan elnök globális víziója, hogy Törökország, mint egy globális vezető, képes önállóan is és más jelentős államokkal együtt koalícióban is fellépni. Ellentmondásosnak tűnik, hogy a stratégiai autonómia részeként a kétoldalú kapcsolatok a Nyugattal megmaradnak gazdasági és biztonsági ügyekben is. A kormány szerint Törökországnak fenn kell tartania

---

<sup>388</sup> SIMON, Steven – LANDIS, Joshua – MANSOUR, Aiman (2021): *How to Win the Influence Contest in the Middle East: Use the Soft Power of Gulf States to Counter Iran's Appeal*. Forrás: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-02-03/how-win-influence-contest-middle-east> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 23.)

<sup>389</sup> KUTLAY, Mustafa – ÖNIŞ, Ziya (2021): Turkish foreign policy in a post-western order: strategic autonomy or new forms of dependence? *International Affairs*, Vol. 97, No. 4. 1085–1104. 1087.

a régóta meglévő intézményi kapcsolatait a NATO-tagságon és az EU tagjelöltségen keresztül. A stratégiai autonómia lényegében a nyugati hatalmaktól független fellépést jelent. A távolodás az EU-tól és a transzatlanti szövetségtől, az eltávolodás a politikai értékektől és a kollektív identitástól szintén az autonómia megnyilvánulását jelenti.<sup>390</sup> Az eltávolodás a nyugati szövetségtől, a romló török-EU kapcsolatok kiteszik Ankarát Oroszország és Kína hatásának és mellékvágányra teszik az EU-t a geopolitikai rivalizálásban a Közel-Keleten és Észak-Afrikában.<sup>391</sup>

Biden elnök megválasztása és a multilateralizmus újjáéledése valószínűleg korlátozza a török külpolitika autonómiáját. Ezzel együtt Törökország valószínűleg normalizálja kapcsolatait a nyugati hatalmakkal és pragmatikusabb hozzáállást tanúsít a diplomáciai kapcsolatokban. Továbbra is van alkulehetőség Törökország számára, hiszen sem az USA, sem az EU nem akar túl erős nyomást gyakorolni Törökországra és nem akarja Oroszország, vagy Kína felé irányítani.<sup>392</sup>

### **3.4.2 A BEVÁNDORLÓ MINT DIPLOMÁCIAI FEGYVER**

Az elmúlt években a nemzetközi migrációs mozgalmak és események előtérbe helyezték a külpolitika és a bevándorlás, illetve a menekültügyi politika kapcsolatának fontosságát. A külpolitika szoros kapcsolatban áll a bevándorlási politikával. Egyrészt a külpolitika befolyásolja a nemzetközi migrációt, másrészt a nemzetközi migráció a külpolitika eszköze lehet. A külpolitika gyakran elősegíti a nemzetközi migrációt. Különösen a külföldi katonai vagy politikai beavatkozások, a beavatkozásokra reagáló belső vagy külső műveletek gyakran eredményeznek tömeges migrációt.<sup>393</sup> A bevándorlási politika alakulását is befolyásolhatja a nagy létszámú migráns, vagy diaszpóra jelenléte.

Más eset, amikor mind a kibocsátó, mind a befogadó országok felhasználhatják a migrációs mozgásokat a külpolitikájuk eszközeként, különösen abból a célból, hogy destabilizálják a külpolitikai ellenfeleiket. A migráció befolyásolja továbbá a fogadó országnak a küldő országgal kapcsolatos politikáját. Emellett a küldő ország keresi a

---

<sup>390</sup> KUTLAY – ÖNIŞ (2021): *i. m.* 1092, 1094.

<sup>391</sup> KUTLAY – ÖNIŞ (2021): *i. m.* 1099.

<sup>392</sup> KUTLAY – ÖNIŞ (2021): *i. m.* 1104.

<sup>393</sup> TEITELBAUM, Michael S. (1984): "Immigration, Refugees, and Foreign Policy." *International Organization*. Vol. 38, No. 3. 443.



lehetőséget, hogy mobilizálja a külföldön élő népességét a külpolitikai céljainak érdekében.<sup>394</sup>

Kutatások bizonyítják, hogy sok ország használja a migrációt eszközként arra, hogy befolyásolja egyes európai országok politikáját. A befolyás azt jelenti, hogy mozgósítja a bevándorlókat a befogadó országban, hogy változtassanak meg, vagy akadályozzanak meg bizonyos kormányzati intézkedéseket, avatkozzanak be választásokba, ne támogassák a befogadó ország egyes szakpolitikáit, viszont támogassák a származási ország politikáját. A migráció felhasználása és az azzal való visszaélés a társadalmi konfliktus veszélyét hordozza magában, továbbá identitásválságot is előidézhet, amikor a származási országhoz való hűség növekszik. A párhuzamos állam kockázata is valós probléma. Ez azt jelenti, hogy a lakosság jelentős részét manipulálják, akik felett a befogadó ország elveszíti az ellenőrzést.<sup>395</sup>

A befolyásolás nyomásgyakorlásként, a soft power alkalmazását jelenti. A Migrációkutató Intézet arra hívta fel a figyelmet, hogy a migráció mint külpolitikai eszköz felhasználása a származási országhoz fűződő kötődés intenzitásával egyenes arányban átformálhatja a társadalmi konfliktusokat identitás-konfliktusokká. Erre több török példa is említhető a befogadó európai országok politikájának befolyásolására, valamint a török belpolitikai célok támogatására is. A 2000-es évek elején kampányt szerveztek Törökország EU csatlakozása érdekében az európai török közösségekben. Ausztriában, Belgiumban, Hollandiában és Németországban is történtek olyan esetek, amelyek a politikai életbe történő beavatkozást jelentik.

- 2016 augusztusában Ausztria megtiltotta a török bevándorlóknak, hogy nyilvános felvonulást szervezzenek Erdoğan támogatására;
- 2017 februárjában Ausztria nem engedte, hogy török politikusok nyíltan kampányoljanak Ausztriában az elnöki jogkör kiterjesztéséről szóló népszavazás mellett;
- 2015 májusában, Belgiumban 25 ezer ember előtt tartott beszédet Erdoğan, akik hősként ünnepelték;
- 2015 júliusában a belga parlament szavazását befolyásolták az örmény népiertással kapcsolatban, mert a belga-török parlamenti tagok nyomást gyakoroltak a pártokra;

---

<sup>394</sup> TEITELBAUM (1984): *i. m.* 441.

<sup>395</sup> BELHAJ, Abdessamad (2017): Migration as an Instrument of Foreign Policy. In Sabjanics István (szerk.): *Modern kori népvándorlás: A migráció komplex megközelítése*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 101-109. 101.

- 2017-ben, Hollandiában megtiltották, hogy Rotterdamban nagygyűlést tartsanak egy törökországi szavazással kapcsolatban. A holland miniszterelnök szerint az ország közléte nem arra való, hogy egy másik ország politikai kampányának színtere legyen.<sup>396</sup>
- Németországban, a török kormány irányítása alatt álló vallási szervezet az AKP támogatására buzdítja a törököket. Két német város szintén nem engedte, hogy területén egy török belpolitikai ügyben gyűlést tartsanak.

Ez a néhány példa is jól mutatja, hogy a származási ország és a befogadó ország közötti kölcsönös függés növeli a kibocsátó ország politikai tőkét, ugyanakkor növeli a befogadó ország sérülékenységét is. Az esetek arra is rámutattak, hogy a bevándorlók diplomáciai fegyverként fontos szerepet játszhatnak a szuverenitás, az autonómia, valamint a döntéshozatal kérdéseiben. Ezt „összekapcsolódási háborúknak” (connectivity wars) nevezik.<sup>397</sup>

Törökország számára hasznos, hogy a török közösségek tagjai kettős állampolgársággal rendelkeznek a befogadó országokban. A külföldön élő török állampolgárok támogatása, valamint az anyaországgal fennálló kapcsolataik erősítése a 2014-2018-as időszakra vonatkozó 10. Nemzeti Fejlesztési Terv egyik prioritása volt.

### 3.4.3 KÜLPOLITIKAI ELŐNYÖK MEGSZERZÉSE

Az EU-csatlakozási felkészülés, az állami közpolitikák és a jogalkalmazás mellett kifejlődött jelenlegi migrációs kormányzást jellemző jogi és intézményi reform nem képes csökkenteni a transznacionális szereplők által előirányzott egyirányú terhelést. A közelmúltban megnyilvánult migrációs politika egybefonódott az AKP-kormány változékony gazdasági, politikai és geostratégiai prioritásaival, összefüggésben a régóta EU-tagságra pályázó törekvés ingadozásával.

<sup>396</sup> *Hollandia megtiltotta a török kampányt.* Forrás: <https://hu.euronews.com/2017/03/04/hollandia-megtiltotta-a-torok-kampanyt> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

<sup>397</sup> *A migráció mint a külpolitikai nyomásgyakorlás eszköze* Forrás: <https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/05/02/a-migracio-mint-a-kulpolitikai-nyomasgyakorlas-eszkoze/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

Törökország beilleszkedett az EU szférájába a gazdasági interdependencia, a szabályozási konvergencia és a tagjelölti státuszon keresztül. Törökország aláírta a vámuniós megállapodást 1996-ban, az EU Törökország legnagyobb kereskedelmi és beruházási partnere. A többirányú integráció ellenére Törökország távolságot tart az EU-tól több módon. A konzervatív jobboldali pártok Európában következetesen megkérdőjelezzik Törökország európaiságát az értékek és a kultúra szempontjából. Emellett fontos „különleges partnernek” tartják a közös gazdasági és biztonsági érdekek terén, de nem mint potenciális EU-tagot. A nem nyugati hatalmak felemelkedése mint alternatív szövetségesek és az EU hitelességének csökkenése a poszt-nyugati nemzetközi rendben, utat nyitott a paradigmaváltás előtt a török külpolitikai preferenciáiban. Törökországra egyre inkább, mint „ütköző államra” tekintenek, ezért értékes, mert képes megvédeni Európát a menekültek tömeges beáramlásától, de nem olyan értékes, hogy a jövője az EU-ban folytatódjon. A probléma egy része abból is adódik, hogy a török reformtörekvések gyengültek a gazdasági és a demokratizálódási fronton. Az foglalkoztatja a török politikai elitet hogy az EU „tiszteletlen” módon bánt Törökországgal, így még távolabb taszította az országot az EU-tól. A sértettség érzése és a kölcsönös bizalmatlanság hatással volt az erős nacionalista diskurzusra, amely felerősítette a nyugatellenes érzéseket.<sup>398</sup>

A török kormány aláírta az EU-Törökország közös cselekvési tervet, valamint az EU-Törökország Nyilatkozatot, remélve, hogy ez előre viszi a vízummentesség kérdését és a csatlakozási folyamatot. Ellentmondásos módon a migrációs kontroll externalizációjának dinamikája teret engedett a török kormány bizonyos fokú autonómiájának, amely stratégiaileg és gyakorlatilag előnyt vár a közelmúltbeli migrációs mozgások által előidézett európai aggodalmakból.<sup>399</sup> Ez összhangban van azzal, hogy Törökország több autonómiát akar kiharcolni magának az utóbbi időszakban, és ez már nem kizárólag a regionális befolyásra irányuló versengésben nyilvánul meg, hanem az EU-val fennálló kapcsolatban is.

Egeresi Zoltán rávilágít arra, hogy az EU részéről felvetett különleges stratégiai partneri státusz, amely kezdetben heves elutasítást kapott török részről, mára de facto megvalósulni látszik. Ez megerősíti a korábbi megállapításokat arra vonatkozóan, hogy az európai migrációs válság eredményeként, a probléma kezelésébe bevont Törökország szerzett bizonyos előnyöket, ami több autonómiát jelent számára az önálló nemzetközi fellépéshez.

---

<sup>398</sup> KUTLAY – ÖNIŞ (2021): *i. m.* 1096-1097.

<sup>399</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 8.

„A 2015-ben kezdődött válsággal mintegy 3 millió szíriai és 300 000 afgán, iraki és pakisztáni menekült jelentős része, több mint 1 millió ember hagyta el az országot, és lépett illegális úton uniós területre.”<sup>400</sup>

A Nyilatkozat végrehajtását az EU sikertörténetként kezeli, hiszen jelentősen lecsökkent a görög szigetekre érkezők száma, azonban az „egyet egyért” koncepció számos emberi jogi, nemzetközi és európai jogi kérdést vet fel. Juhász Krisztina összefoglalása alapján, a nyilatkozat végrehajtásával összefüggésben, Törökország nem felel meg a biztonságos harmadik ország feltételnek, sok esetben nem érvényesül a visszaküldés tilalmának alapelve az eljárások során és diszkriminációnak értékelhető az eljárás a nem szíriai származásúakkal szemben. Azzal, hogy „az EU és a tagállamok stratégiai érdekei és az Unió normatív bázisát képező értékek kollízióba kerülése esetén az EU számára az értékek érvényesítése és terjesztése másodrendű kérdéssé válik, nem tud példaként szolgálni és megkérdőjelezi az Unió normatív hatalmi jellegét.”<sup>401</sup> Törökország mindig is tartott attól, hogy puffer zóna lesz az ország tranzit jellege miatt, azonban a Nyilatkozat, valamint az EU-val kötött visszafogadási egyezmény következtében már de facto puffer zónává vált.

Az EU számára Törökország többnyire megbízható partner, amellyel pragmatikusan együtt lehet, s ahogy a válság megmutatta, együtt is kell működni, hiszen bizonyította, hogy ha akarja, akkor hatékonyan tudja kezelni az EU felé irányuló irreguláris migrációt. Az európaizációs kényszer csökkenése, valamint a problémák ellenére, Egeresi Zoltán hangsúlyozta, hogy „a törökök több évtizedes integrációs és (nyugatos) modernizációs projektje, a már megindult csatlakozási folyamat és uniós pénzügyi támogatás az elért vívmányok mellett már egy stratégiai partneri pozíciót jelent. Ugyan ezt egyik fél sem fogja nyilvánosan elismerni, de középtávon ez fogja jellemezni az EU és Törökország kapcsolatát.”<sup>402</sup>

### **3.4.4 RÉSZVÉTEL A GLOBÁLIS MIGRÁCIÓS KORMÁNYZÁSBAN**

Az AKP kormányzására jellemző feltörekvő középhatalmi külpolitikai proaktivizmus a migrációdipломácia területén is megmutatkozott. Tapasztalataim alapján a proaktív

---

<sup>400</sup> EGERESI Zoltán (2019): Törökország: (de)európaizálódó tagjelölt? In Koller Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): Európaizáció a Nyugat-Balkánon. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 253-268. 265.

<sup>401</sup> JUHÁSZ Krisztina (2018): Az Európai Unió normatív hatalmának mérlege a 2016. március 18-i uniós-török nyilatkozat tükrében. *Külügyi Szemle*, 2018 tavasz. 64-80. 77.

<sup>402</sup> EGERESI (2019): 265.

külpolitikának megfelelően Törökország minél több migrációval foglalkozó nemzetközi szervezet, informális fórum tagja, résztvevője, vagy vezetője lett, erősítve ezzel a globális migrációs kormányzásban játszott szerepét és súlyát. Ennek a törekvésnek a másik aspektusa, hogy a török kormány a 2012-es, 2013-as időszakban – még Ahmet Davutoğlu külügyministersége idején – fokozottan arra törekedett, hogy minél több nemzetközi szervezet működtessen képviselőket Törökországban, vagy rendezze Törökországban a konferenciáit, hogy a nemzetközi körforgás központja legyen. A szervezeti tagságokkal összefüggésben, Törökország több olyan nemzetközi csúcstalálkozót is megrendezett, amely elismerést hozott az ország számára. Ilyen esemény volt például a Humanitárius Világforum (World Humanitarian Summit) 2016-ban, Isztambulban, továbbá a Budapest Folyamat miniszteri konferenciáinak megtartása, legutóbb a hatodik miniszteri konferenciát 2019-ben, Isztambulban tartották.

2014 és 2015 között Törökország az elnöke volt a Migráció és Fejlődés Globális Fórumnak. Tagja az UNHCR Végrehajtó Bizottságának, tagja az IOM-nek, 2018-ban csatlakozott az ICMPD-hez (International Centre for Migration Policy Development). Résztvevője a regionális és globális migrációs párbeszéd folyamatoknak, ezen belül a Budapest Folyamatnak, a Prágai Folyamatnak, az Almati Folyamatnak és a Bali Folyamatnak. Az ország részt vesz kétoldalú migrációs tárgyalásokban és konzultációkban, többek között, az EU és Törökország közötti párbeszédben a vízumokról, a mobilitásról és a migrációról. Együttműködik a Frontex-szel a határigazgatás területén.<sup>403</sup>

#### **3.4.4.1 Törökország szerepe a Budapest Folyamatban**

A Budapest Folyamatban erős a magyar és a török érdekeltség is, ezért indokoltnak tartom a fórum részletesebb elemzését. A Budapest Folyamat olyan konzultációs fórum, amely kormányközi párbeszéd formájában nyújt lehetőséget több mint 50 kormány és 10 nemzetközi szervezet számára arra, hogy informális találkozók keretében a migrációs és menekültügyi kihívásokról tárgyaljanak az európai és eurázsiai országok, valamint közös

---

<sup>403</sup> IOM UN Migration (2018): *Migration Governance Overview: The Republic of Turkey*. Forrás: <https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2019-04/Migration%20Governance%20Profile-The%20Republic%20of%20Turkey.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

megoldásokat keressenek a migrációs problémákra.<sup>404</sup> Keretet biztosított az információ- és tapasztalatcserére a szabályozott és szabálytalan migráció, a menekültügy, a vízumok és határigazgatás, a migránsok csempészése és az emberkereskedelem, a hazatérés és a visszafogadás területén. A Budapest Folyamat egyik legfontosabb alapelve, hogy a Folyamat országai és a szervezetek egyenrangúan vesznek részt a tanácskozásokban.

A fórum 1991-ben, német kezdeményezésre indult Berlinben, amikor a szövetségi belügyminiszter 26 európai országgal közös megoldást próbált találni az illegális migrációs nyomás növekedése ellen. 1993-ban került sor a második miniszteri konferenciára, Budapesten, ahol ajánlásokat fogadtak el. Az ajánlások végrehajtására Magyarország elnöklétével megalakították az ún. Vezető Tisztségviselők Budapest Csoportját, és Titkársággként az ICMPD-t jelölték ki. A Budapest Folyamat elnevezés annak köszönhető, hogy az EU-tagállamok és az Európai Bizottság felismerték, hogy az informális és rugalmas karakternek köszönhetően a Folyamat a migráció területén folyó európai és nemzetközi szintű gondolkodás és fejlődés kiváló eszközévé vált.

1997-ben került sor a harmadik miniszteri konferenciára Prágában, ahol 55 ajánlást fogadtak el a jogharmonizáció, a beutazást megelőző és beutazáskor történő ellenőrzések, a visszafogadási egyezmények és a származási országokba való visszatérés, az információcsere, a pénzügyi és technikai segítségnyújtás, és a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén.

A negyedik miniszteri konferenciát 2003-ban, a görög elnökség alatt tartották Rodoszon, itt 35 új ajánlást fogadtak el, amelyek a származási, tranzit- és célországok közötti migrációs együttműködés támogatása által tükrözték egy átfogóbb megközelítés kialakulását.

A Budapest Folyamat rugalmasan reagál a globális migrációs jelenségekre, és esetenként a fókuszát áthelyezi bizonyos földrajzi területekre, útvonalakra. A rodoszi miniszteri konferencia ajánlásait követően, a Budapest Folyamat FÁK régióra való kiterjesztéséről szóló projekt sikeres végrehajtására került sor 2005-ben. A fórum FÁK-ra történő kiterjesztésével a folyamat az eurázsiai kontinens földrajzilag legjelentősebb migrációs dialógusává vált. Mind a 12 állam (Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Georgia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldova, Oroszország, Örményország, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbegisztán) bekapcsolódott a Budapest Folyamat konzultatív párbeszédébe.

---

<sup>404</sup> *Budapest Process*. Forrás: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/budapest-process\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/budapest-process_en) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

A folyamat hatékony eszköz volt a közép- és kelet-európai országok számára is az Európai Unióhoz való csatlakozásukra felkészülés időszakában, mivel regionális konzultatív fórumot biztosított az EU-acquis által már érintett migrációs témakörök áttekintésére. Az évek során a Folyamat politikaformáló eszközzé vált az európai és a környező országbeli illegális migrációval kapcsolatos kihívások azonosítása és kezelése terén.

2013-ban került sor az ötödik miniszteri konferenciára, Ankarában. A Budapest Folyamat húszéves történetének fontosabb állomásai során változtak a stratégiai keretek:

1. Az első fázisban (1993-2003) az együttműködés a közép- és kelet-európai, illetve a délkelet-európai országok között valósult meg.
2. A második fázisban (2003-2009) az együttműködés a Független Államok Közösségét (FÁK) célozta.
3. A harmadik fázis, mely 2010-ben indult, a migrációs útvonalakon fekvő régiókra és országokra (Afganisztán, Banglades, Irak, Irán, Kína, Pakisztán és Szíria) összpontosít a „Selyemút munkacsoport” keretében.

A migráció területén történő együttműködés elősegítése a Selyemút régióban elnevezésű projekt célja az együttműködés javítása a migráció területén a Budapest Folyamat országai és a Selyemút egyes országai (Afganisztán, Banglades és Pakisztán) között. Ezen belül átfogó és reális információbázis kialakítása a Selyemút országainak migrációs helyzetéről, a kormányközi párbeszéd kereteinek megteremtése, illetve a Budapest Folyamat országai és a Selyemút országai közötti informális együttműködés megalapozása, migrációs együttműködési platform kialakítása a Selyemút országaival. A munkacsoport összefogja a Budapest Folyamat összes országát, köztük a közép-ázsiai és a dél-kaukázusi országokat. Biztosítani kívánja az együttműködést Afganisztánnal, Bangladessel, Irakkal, Iránnal, Kínával, Pakisztánnal és Szíriával (és amennyiben sikeres, a későbbiek során bevonódnak olyan még távolabbi Selyem-út menti államokat, mint pl. India). A munkacsoport tevékenysége lefedi a migráció minden szegmensét. A Selyemút Regionális Munkacsoport célja, hogy támogatást nyújtson a Közel-Kelet és Dél-Ázsia országaiból kiinduló és az azokon keresztül haladó migrációs áramlatok megfelelőbb kezeléséhez. Közös alapot biztosít az együttműködésre és egy kormányközi párbeszédre az új partnerországokkal, valamint a közép-ázsiai, a dél-kaukázusi országokkal, Oroszországgal, Törökországgal és az EU tagállamokkal. Együttműködésre ösztönzi a migráció területén a Selyemút mentén fekvő országokat egy informális és rugalmas formában.

## **Munkacsoportok**

- Szabálytalan Migrációs és Menekültügyi Munkacsoport
- Hazatérési és Visszafogadási Munkacsoport
- Bevándorlási és Befogadási Politika Munkacsoport
- Migrációkezelési Rendszerek Fejlesztése Munkacsoport
- Az Embercsempészás és Emberkereskedelem Büntetési Tételeinek Közelítése Munkacsoport
- Délkelet-európai Régió Munkacsoport
- Fekete-tengeri Régió Munkacsoport
- Selyemút Regionális Munkacsoport

A Budapest Folyamat elnöki tisztét Magyarországtól 2006 januárjában vette át Törökország, Magyarország a Folyamat társelnöke lett.<sup>405</sup>

Törökország aktív szerepvállalása és vezető tevékenysége a migrációval foglalkozó nemzetközi szervezetekben és informális fórumok munkájában azt igazolja, hogy az ország megkerülhetetlen része akar lenni a globális migrációs kormányzásnak. Ezzel is erősíti regionális és globális hatalmát.

### **3.4.4.2 Törökország és a Globális Migrációs Megállapodás**

Törökország 2020-ban egy összefoglalót készített arról, hogy milyen lépéseket tett a kormány a Globális Migrációs Megállapodás (GMM) céljaival kapcsolatban, szem előtt tartva a GMM alapelveit, az összkormányzati kormányzást és a társadalmi reagálást.<sup>406</sup>

Törökország elősegíti a globális együttműködésen és a hatékony multilateralizmuson alapuló közös törekvéseket a globális kihívások megoldása érdekében. Ebbe beletartozik az együttműködés támogatása az irreguláris migráció jelentette kihívások megoldása érdekében a kibocsátó, a tranzit és a célországok között. Törökország elkötelezett a hatékony migrációs politika kidolgozásában, a migránsok társadalmi percepciójának javításában, ugyanakkor biztosítva a mobilitást a fenntartható fejlődés érdekében.

---

<sup>405</sup> Budapest Process. Forrás: <https://www.budapestprocess.org/>

<sup>406</sup> *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) REGIONAL REVIEW. Submission by Turkey. i. m. 2.*



Törökország aktívan vett részt a 2018-ban elfogadott GMM mint a migráció területén folytatott nemzetközi együttműködés keretének kidolgozásában, amely a globális megoldásokon és a közös felelősségen, valamint a Globális Menekültügyi Megállapodáson alapul. Törökország társelnök volt 2019-ben, az első Globális Menekültügyi Fórumon, amely a Globális Menekültügyi Megállapodás végrehajtását figyelemmel kíséző platform. Törökország részt vett 2020-ban a Globális Migráció és Fejlesztés Fórum találkozáján is, amely szintén egy konzultációs mechanizmus a migrációval érintett országok közötti együttműködés erősítésére, valamint a pénzügyi támogatások koordinálására.

Törökország fontos lépéseket tett a migrációs igazgatás erősítése területén a 2030 Agenda fenntartható fejlődési célok, migrációval kapcsolatos alcél (10.7) elérése érdekében. Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Együttműködés Keretének (2021-2025) stratégiai prioritásai a Török Köztársaság Elnöki Hivatalának Stratégiai és Költségvetési Főosztályának koordinálásával kerültek meghatározásra több szervezet és intézmény támogatásával és az ENSZ Kihelyezett Koordinátori Hivatalával, az ENSZ Country Team együttműködésével.

Az összefoglalóból a GMM hatáskörébe tartozó migrációs szakpolitikákat érintően a Migrációs Tanácsot és a migrációs stratégiai dokumentumot emelem ki. A Migrációs Tanácsot a 2013. április 4-én elfogadott, a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló 6458. törvény 105. §-a alapján hozták létre a korábbi Migrációpolitikai Tanács átalakításával, 2018. szeptember 13-án, az elnöki rendszer bevezetését követően. Az 522. elnöki rendelet alapján a Migrációs Tanács feladata Törökország migrációs stratégiájának meghatározása. A Tanács elnöke a belügyminiszter, tagjai a minisztériumok, intézmények képviselői. A Migrációs Tanács megkezdte a migrációs stratégia kidolgozását.<sup>407</sup>

Az összefoglaló kiemeli, hogy a Török Köztársaság elkötelezett a GMM megvalósítása iránt és folytatja a migrációval kapcsolatos kihívások és lehetőségek kezelését Törökország alapelveinek, célkitűzéseinek és szuverén hatalmának figyelembevételével, „együttműködve a nemzetközi partnerekkel tisztességes teher- és felelősség megosztással.” A dokumentum hangsúlyozza, hogy Törökország nem kapja meg a szükséges támogatást a migráció kezeléséhez a nemzetközi teher- és felelősség-megosztást érintően. Törökország azért fogja a jövőben is támogatni a GMM megvalósítását, mert meggyőződése, hogy a

---

<sup>407</sup> *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) REGIONAL REVIEW. Submission by Turkey. i. m. 4-5.*

végrehajtási folyamatot támogató politikai környezet konstruktív párbeszédet és megbékélést eredményez az államok között.<sup>408</sup>

### 3.5 Összegzés

A török nép vándorlása, valamint az Oszmán Birodalom migrációs mintáinak és jelenségeinek bemutatása azt bizonyítja, hogy a birodalom történetét alapvetően meghatározta a szinte folyamatos, kifelé és befelé irányuló migráció. Juliette Tolay kutatása megállapította, hogy a török köztudatban az oszmán birodalom még ma is úgy él, mint a menedékjog földje, ahol a különféle származású embereket szívesen fogadják. A Bevándorlási Kódex kiadásával az oszmán állam hivatalosan is a bevándorlás országának nyilvánította magát. A klasszikus oszmán állam toleráns bevándorlási politikát folytatott annak köszönhetően, hogy elismerte mindhárom monoteista vallást. A késő oszmán korban viszont már kényszer-áttelepítést is alkalmaztak. A nacionalizmus aláásta az Oszmán Birodalom multi-etnikumú, multikulturális rendjét. A birodalom összeomlását, valamint a nacionalizmus térnyerését Kelet-Európában és a Balkánon a népek elkülönülése és a különféle népcsoportok, keresztények, zsidók, muszlimok tömeges áttelepítése jellemezte. A birodalom szétesését liberális reformokkal próbálták elkerülni. A Tanzimát korának csúcspontja az 1876-ban kihirdetett oszmán alkotmány volt. Az oszmán állam a politikai modernizáció korába lépve, nem tudta túlélni az átalakítás folyamatát. A pániszlamizmus és az oszmánizmus kudarcot vallott, a nacionalizmus volt a logikus választás nemcsak a túlélés, hanem a modernizáció miatt. Az oszmán állam átalakításának tetőpontja a Török Köztársaság megalapítása volt 1923-ban. A köztársaság azonban magában hordozta az oszmán örökséget.

A Török Köztársaság demográfiai és gazdasági kihívásokkal küzdött első évtizedekben a népesség tekintetében. A nemzetépítésben Törökország ezért a „nyitott kapuk politikáját,” követte, a letelepedési törvény alapján azonban csak a török származás és a török kultúrához kötődés alapján ösztönözték a letelepedést. Ezt a stratégiát ezért csak a „félíg” nyitott kapuk politikájának nevezhetjük. 1927-re a lakosság 98 százaléka muszlim volt. A társadalmat szinte mérnöki tervezéssel osztották el az ország területén, ami kényszer-áttelepítésekkel is járt, főként 1924 és 1938 között, amikor a modernizációt ellenző kurd

---

<sup>408</sup> *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) REGIONAL REVIEW. Submission by Turkey. i. m. 26-27.*

felkelésekben részt vevő törzseket és törzsi vezetőket kényszerrel áttelepítettek Törökország nyugati részére. Az 1960-as években kezdődött a nagy kivándorlás korszaka, a legnagyobb arányú munkaerő-migráció Nyugat-Európába, ami a török iparosítási és modernizáló törekvéseket is elősegítette. A munkaerő migrációt a családgyesítés célú migráció követte. Az 1980-as években pedig a török menedékkérők kiáramlása indult meg a nyugat-európai országok felé. A piacgazdaság sikereinek eredményeként a 2000-es évektől jelentkezett a gazdasági célú bevándorlás. A belső gazdasági migrációra az oszmán időszakból örökölt cirkuláris migráció volt jellemző, majd az 1950-es években markáns urbanizáció indult meg. A belső kényszermigrációt a török biztonsági erők kényszer-evakuációs gyakorlata is befolyásolta. 2004 óta van lehetőség a kompenzációra, elősegítve a belső menekültek hazatérését. A kivándorlás és a belső migráció mély társadalmi, gazdasági és politikai következményekkel járt, valójában a migráció formálta az Oszmán Birodalmat és a török migrációs politikai kultúrát.

A migrációs politika szempontjából fontos, hogy sajátos interkontinentális földrajzi elhelyezkedése miatt a különféle vándorlási hullámok mindig hatással voltak Törökországra a történelem során. A történelmi bizonyítékok azt sugallják, hogy a 20. század első felében a török migrációs közpolitikát a nacionalista ideológiák befolyásolták. Törökország hagyományos bevándorlási politikáját markánsan meghatározta a nemzetépítés, az állam által ösztönzött és támogatott bevándorlás, illetve a homogén nemzeti identitás kialakítása. A második világháborút követő időszakban a fejlesztési paradigma határozta meg a migrációs politikát, ami a munkaerő-migrációnak kedvezett, az államügyek realista és liberális értelmezésének keveredésével. Végül Törökország szembesült a migrációs átalakulás dinamikájával és mechanizmusával az elmúlt közel három évtizedben, amikor a nettó migráció pozitívvá vált, vagyis a beutazások száma meghaladta a kiutazásokét. Több évtizeden keresztül Törökország alapvetően kivándorlási, vagyis migránsokat kibocsátó országgént volt ismert. Ma már azonban a bevándorlás, a tranzitmigráció és a tömeges menekültáradat kihívásaival szembesül. A szomszédos országokban, Afrikában és Dél-Ázsiában kialakult instabilitás, valamint a török gazdaság vonzerejének eredményeként megjelent és egyre erősödött a gazdasági célú irreguláris és a tranzitmigráció. Törökország történelmére hosszú távú hatással lesz, hogy az elmúlt három évtizedben célországgá alakult át.

Törökország a migrációs átalakulás új korszakába lépett a 21. század elején. A globalizáció és az európaizáció a migrációs szakpolitikák átalakulását eredményezte, ami együtt jár,

mint ok és következmény, a migráció átmeneti időszakával. Az új migrációs szakpolitikák az európaizáció részét képezik. A migrációt érintő történelmi jelentőségű jogi és intézményi reformfolyamat, illetve a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény elfogadása azt a politikai szándékot tükrözi, hogy Törökország teljesíteni akarta az európaizációs követelményeket és szeretné jobban kezelni és ellenőrizni a területén zajló irreguláris migrációt.

A törökországi migráció dinamikájának változásai a történelmi és politikai hatások alapján behatárolható időszakokban azt mutatják, hogy jelenleg egyszerre vannak jelen a történelmi hagyományok és a jövőbe mutató reformok a migrációs politikában. Ez a politika jelenleg is átalakulóban van az állandó migrációs nyomás, a globális migráció gyors változása, valamint az európaizációs kényszer miatt. Mindezek alapján Törökország migrációs stratégiája közvetlenül befolyásolja az Európai Uniót érintő migráció alakulását.

Napjaink globális migrációs jelenségei, valamint Törökország regionális politikai környezetének bemutatása megmutatja, hogy Törökországnak milyen migrációs és konfliktusokkal teli közel-keleti politikai környezetben kell kezelnie a migrációt.

Becslések szerint 2020-ban mintegy 281 millió személyt tekintettek nemzetközi migránsnak. Ez azt jelenti, hogy a világ népességének 3,6 százaléka nem a születése szerinti országban élt.

A Közel-Kelet regionális rendjének átalakulását és a mai viszonyokat a „kompetitív heteropolaritás” fejezi ki a legjobban. Törökország távolodása az EU-tól és a transzatlanti szövetségtől, az eltávolodás a politikai értékektől és a kollektív identitástól szintén az stratégiai autonómia megnyilvánulását jelenti. Jelenleg a befolyásért való küzdelemben Törökország a puha hatalmát használja arra, hogy kiterjessze regionális befolyását a Közel-Keleten.

A bevándorlók diplomáciai fegyverként fontos szerepet játszhatnak a szuverenitás, az autonómia, valamint a döntéshozatal kérdéseiben. Törökország többször felhasználta a külföldön élő török közösségeket politikai érdekeinek érvényesítésére. Törökország aktív szerepvállalása és vezető tevékenysége a migrációval foglalkozó nemzetközi szervezetekben és informális fórumok munkájában azt igazolja, hogy az ország megkerülhetetlen része akar lenni a globális migrációs kormányzásnak. Ezzel is erősíti regionális és globális hatalmát.

Paradox módon a migrációs kontroll externalizációjának dinamikája teret engedett a török kormány bizonyos fokú autonómiájának, amely stratégiaileg és gyakorlatilag előnyt vár a

közelmúltbeli migrációs mozgások által előidézett európai aggodalmakból. Erre példa a Közös Cselekvési Terv és az EU-Törökország Nyilatkozat. Ez összhangban van azzal, hogy Törökország több autonómiát akar kiharcolni magának az utóbbi időszakban, és ez már nem kizárólag a regionális befolyásra irányuló versengésben nyilvánul meg, hanem az EU-val fennálló kapcsolatában is. Azzal, hogy az EU előtérbe helyezi a stratégiai érdekeit a normatív bázisát képező értékekkel szemben, megkérdőjelezi az Unió normatív hatalmi jellegét.

## 4. AZ EURÓPAIZÁCIÓ HATÁSA A TÖRÖK KÖZIGAZGATÁSRA

### 4.1 A MODERN TÖRÖK KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER KIALAKULÁSA A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK TÜKRÉBEN

Ebben az alfejezetben elhelyezésre kerül a migrációs igazgatás területe a török közigazgatás rendszerében. A török közigazgatási rendszer részleteinek bemutatása előtt szükséges áttekinteni, hogy melyek azok a nemzetközi (külső) és belső tényezők, amelyek a közigazgatási reformokat befolyásolták. Ezzel átláthatóvá válik, hogy a közpolitikai transzfer és a governance paradigma változatai hogyan alakították az állam szerepét.

Az NPM-típusú reformokat először az angolszász országokban vezették be, és továbbterjedésükben főként a nemzetközi szervezetek, mint a Nemzetközi Valutaalap (IMF), a Világbank, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), illetve a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) játszottak szerepet. Ez a továbbterjedés a közpolitika-transzfer (policy transfer) folyamatával magyarázható. Kaiser Tamás a közpolitikák nemzetközivé válása és az európaizáció terén utal arra, hogy a gyakorlatban a közpolitika-transzfer a „bizonyítottan jól működő közpolitikák vagy azok egyes elemeinek átvételét” jelenti.<sup>409</sup>

Az IMF és a Világbank közvetlen szerepet játszik a nemzeti politika-alkotók befolyásolásában a programjaival, a pénzügyi hatalmával és a hitelfeltételek diktálásával. Minden országban nemzeti és nemzetközi tényezők is befolyásolják, hogy milyen reformokat vezetnek be. Ilyen nemzeti tényezők lehetnek: az állam berendezkedése, a központi kormányzat jellege, a kormány és a politika közötti kapcsolat vagy a domináns közigazgatási kultúra. Nemzetközi vagy külső befolyásoló tényezők lehetnek: a nemzetközi környezet, az állam és a nemzetközi szervezetek viszonya, valamint a külföldi

---

<sup>409</sup> KAISER Tamás (2019): A közpolitikai változások és az implementáció tervezése. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 163.

szereplőktől függő gazdaság és a kétoldalú kapcsolatok helyzete. Törökország esetében láthatjuk a történelmi igazgatási hagyományokat, a közigazgatási kultúrát és a tradíciót, az intézményi és alkotmányi összefüggést és a pártpolitikát,<sup>410</sup> továbbá meghatározó szerepet játszik az európaizáció, vagyis Európai Unió közpolitika-transzfere a csatlakozási felkészülési folyamat során.

Ezek alapján Törökország jó példa a nemzetközi és a szupranacionális szervezeteken keresztül megvalósuló közpolitika-transzferre. Az IMF és a Világbank hitelfeltételeinek teljesítése közigazgatási reformokat is indukált azért, hogy Törökország teljesíteni tudja ezeket a feltételeket. Még a parlament szabályzatát is módosították a viták felgyorsítása érdekében. Az EU is fontos szereplője a neoliberais politika átadásában, hiszen a csatlakozási folyamat során orientálni tudja a tagjelölt ország reformjait. A közpolitikai transzfer fontos csatornáit az EU és az ENSZ intézményei, vagy a különböző donor országok fejlesztési szervezetei által finanszírozott projektek, továbbá továbbképzési programok, szemináriumok és tanácskozások útján valósítják meg a gyakorlatban az EU elvárásait. Megemlíthető még, hogy a történelem során a bürokraták és a tudomány képviselői szintén a nyugati gondolkodás közvetítői voltak, hiszen rendszeresen jártak külföldre, ami kapcsolatok kialakításával járt.<sup>411</sup>

#### **4.1.1 A TÖRÖK KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER KORSZAKAI**

Törökország és a török társadalom legjellemzőbb vonása az átalakulás, amelynek az eredménye Yılmaz Üstüner és Nilay Yavuz szerint a régi és az új társadalmi tényezők együttélése és gyakran összeütközése is lehet. Ez alól a dinamikus átalakulás alól az állam és a közigazgatás rendszere sem kivétel.<sup>412</sup> A Török Köztársaság megalapításától, 1923-tól kezdve jelentős reformokat vezettek be a gazdaság fejlesztése és a modernizáció jegyében, azonban már korábban, az oszmán birodalom utolsó évszázadában is a nyugati rendszert

---

<sup>410</sup> SEZEN, Seriyе (2011): International versus domestic explanations of administrative reforms: the case of Turkey. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 77. No. 2. 322–346. 325. Forrás: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852311399229> (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

<sup>411</sup> SEZEN (2011): *i. m.* 336.

<sup>412</sup> ÜSTÜNER, Yılmaz – YAVUZ, Nilay (2018): Turkey's Public Administration Today: An Overview and Appraisal. *International Journal of Public Administration*. Vol. 41, No. 10. 820–831. 820. Forrás: <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1387147> (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

tekintették modellként. A „nyugatosítást” vélték a modernizáció egyetlen módjának.<sup>413</sup> Mustafa Kemal Atatürk, a köztársaság első elnöke a „nyugatosítás” elvét vallotta.

Sok más országhoz hasonlóan, Törökországra is jelentős hatással van a globalizáció a versenypolitika és a világkereskedelem számos követelménye. Törökországra is jellemző lett, hogy míg az állam nyomás alatt van, hogy visszaszoruljon a piac javára, addig tovább szélesíti az intézményi struktúrát, hogy egészséges versenykörnyezetet biztosítson. Seriy Sezen szerint a globalizációs folyamat legfontosabb következménye a szabályozó hatóságok, mint atipikus közigazgatási szervek létrejötte. Ezek a hatóságok jól illeszkednek a kormányzás és az NPM elvárásaihoz.<sup>414</sup> A későbbiekben látni fogjuk, hogy Törökországban is jellemző volt, hogy a legtöbb szabályozó hatóságot nem nemzeti igény alapján hozták létre, hanem a liberalizációt ösztönző nemzetközi szervezetek (Világbank, IMF) a támogatások feltételéül szabták az ilyen hatóságok létrehozását.

Közismert, hogy a közmenedzsment reformjában az angolszász országok jártak az élen. Ausztrália, az Egyesült Királyság, az USA és Új-Zéland már több mint negyven évvel ezelőtt kezdtek foglalkozni ezekkel az átalakításokkal. Az is bonyolítja a helyzetet, hogy az új közmenedzsment reformokat két általános típusba lehet sorolni Kettl<sup>415</sup> osztályozása szerint, az ún. Westminster-reformra és az amerikai reformra.<sup>416</sup> Lapsánszky András arra hívja fel a figyelmet, hogy az angolszász jogrendszerből eredő szabályozó hatóság pusztán adaptációval az nem lesz a szervezeti rendszerébe „csatornázó” ország közigazgatási szervezeti jogának alapvető eleme. Inkább egy értelmezhetetlen és beilleszthetetlen szervezeti rendszert képez a nemzeti sajátosságokat tükröző állami intézményrendszerben.<sup>417</sup> Törökország esetében jól tükrözik ezt a jelenséget az egykori miniszterelnök, Bülent Ecevit, a szakirodalomban sokat idézett szavai:

---

<sup>413</sup> SEZEN (2011): *i. m.* 327.

<sup>414</sup> SEZEN (2002): *i. m.* 3.

<sup>415</sup> KETTL, Donald F. (2005): *The global public management revolution*, Second Edition, Brookings Institution Press, Washington DC. <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1287bbg> (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

<sup>416</sup> SEZEN, Seriy (2019): *Public administration reforms: Is it a global regulation? TODAIE Review of Public Administration*. Vol. 3. No. 1. 27–48. 31. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/342747275\\_Public\\_Administration\\_Reforms\\_Is\\_it\\_a\\_Global\\_Regulation](https://www.researchgate.net/publication/342747275_Public_Administration_Reforms_Is_it_a_Global_Regulation) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

<sup>417</sup> LAPSÁNSZKY András (2014): *A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. Új Magyar Közigazgatás*. 2014/3. 1–10. 1-3.



„[...] van néhány intézmény az államban, amely nagyobb hatáskörrel rendelkezik, mint maga az állam. Nincs hatalmunk felettük. Nem tudom, hogy hibáztunk-e, hogy vajon jól vagy rosszul cselekedtünk-e.”<sup>418</sup> „[...] el kell ismernem, hogy átléptük a határt az autonómia adományozásában. Sok közintézmény függetlenné vált, ezzel teljesen kikerült az állam és a kormány ellenőrzése és befolyása alól.”<sup>419</sup>

Seriye Sezen is egyértelműen megállapítja, hogy a politikai és az igazgatási kultúrát nem lehet rövid idő alatt, csak jogszabályokkal átalakítani. Főként úgy nem, hogy a módszereket, technikákat és koncepciókat annak végiggondolása nélkül importálják nyugatról, hogy hogyan kellene alkalmazni azokat egy sajátos környezetben, vagy, hogy azoknak milyen hatásai lehetnek. Itt sem érvényesül az „ugyanaz illik mindenkire” elve, hiszen minden ország történelmi hagyománya, politikai és igazgatási környezete eltérő.<sup>420</sup> Stephen Krasner ezt úgy magyarázza, hogy az országok és a kormányzati intézmények eltérő történelmi hagyományokkal, kulturális gyökerekkel rendelkeznek, ezért a nemzeti reformjaik is egyedi jelleget mutatnak.<sup>421</sup> Tom Christensen és Per Læg Reid pedig egyenesen kulturális kompatibilitási tesztnek vetné alá a közintézmények tervezett reformjait, mert minél közelebb állnak egymáshoz a reformokat megalapozó értékek és a meglévő igazgatási rendszer alapját képező értékek között, annál valószínűbb a reformok sikeressége.<sup>422</sup>

Történelmi távlatokban nézve a legjelentősebb és legátfogóbb reform az 1920-as és az 1930-as években történt Törökországban, amikor az oszmán birodalmi örökséget teljesen átalakították. Az oszthatatlan állam, a szekuláris társadalmi rendszer, a parlamentáris demokrácia alapelveire épülő Török Köztársaság a nyugati világ modellje alapján hozta létre alapvető jogrendszerét és intézményeit. Az igazgatási struktúra kialakításához a teljesen központosított francia rendszert vették át.<sup>423</sup> Az 1929-es gazdasági válság erősítette az etatista politika érvényesülését, de nem gátolta a magánszektor. A külső politikai környezetben történt változás jelentős hatással volt Törökország pozíciójára. Az új világrendben Törökország fenyegetésként érzékelte a Szovjetunió befolyásának

---

<sup>418</sup> *Bülent Ecevit nyilatkozata 2001. 11. 26.* Idézi: SEZEN (2002): i. m. 16.

<sup>419</sup> *Bülent Ecevit sajtótájékoztatója 2002. 03. 26.* Idézi: SEZEN (2002): i. m. 16.

<sup>420</sup> SEZEN (2011): i. m. 340.

<sup>421</sup> KRASNER, Stephen D. (1988). Sovereignty. An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1. 66–94. 74.

<sup>422</sup> CHRISTENSEN – LÆGREID (2010): i. m. 1.

<sup>423</sup> SEZEN (2011): i. m. 328.

kiterjedését, ezért próbált közelebb kerülni az USA vezette kapitalista világhoz. A Marshall-terv keretében külföldi segélyeket is kapott és az ország tagja lett néhány nyugati intézménynek, úgymint az Európa Tanács, az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (Organisation for European Economic Cooperation, OEEC), az IMF és a Világbank. Mindezek alapján elmondható, hogy Törökország a második világháború után beilleszkedett a nyugati világba. A Marshall-terv alapvető változásokat eredményezett a segélyért cserébe, mint például a közvállalkozások csökkentése, a belső és külső magánszektor ösztönzése, prioritás a mezőgazdaságnak az ipar helyett.

Az igazgatási rendszert 1960-ban érintette egy reformhullám, amelyet a nemzetközi környezet és a nemzetközi szervezetek alakítottak. Ekkor a jóléti állam koncepcióját akarták intézményesíteni Törökországban, ennek megfelelően az alkotmányt is módosították 1961-ben. A módosítással az állam kötelezettségei az állampolgárok felé növekedtek, ezzel az alapvető jogok és szabadságok szélesedtek. A törvényhozói hatalom kontrol alá került az Alkotmánybíróság létrehozásával.<sup>424</sup>

Az 1980-as katonai puccsot követően kezdődött az a reformfolyamat, amely még mindig túlsúlyban van. Ez a változás a jóléti állam bomlását jelentette, amelynek következtében változott a fejlesztési stratégia és az állam szerepe. 1980-ig az állam része volt a gazdaságnak. A gazdasági fejlesztési politikát az állami gazdasági vállalkozásokon keresztül valósították meg, amelyek új munkahelyeket teremtettek és a magánszektor fejlesztésében is jelentős szerepet játszottak. 1980 jelentett fordulópontot a gazdaságban, amikor egy új fejlesztési koncepciót fogadtak el, amelynek jellemzője volt a liberalizáció, az exportalapú növekedés és a török gazdaság integrációja a nemzetközi kereskedelemben. A liberális politikát az IMF ajánlásainak megfelelően alkalmazták. Az IMF stabilitási programja lépett az ötéves terv helyébe a gyakorlatban, ami az állam szerkezetének megváltoztatására irányult. Az új közpolitika megingatta a gazdaságpolitikát, valamint az állam fogalmát és annak működését irányító értékeket.<sup>425</sup> Az új rendszer célja a szabadpiaci átalakulás biztosítása volt, erősödött a privatizáció és a dereguláció. A privatizációs törekvések felgyorsultak az 1990-es években. Törökország Európai Közösséghez való csatlakozása 1987-ben beleillett abba a stratégiába, hogy a török exportálók számára megnyíljanak az európai piacok. Ez utat nyitott az 1995-ös Vámunió

---

<sup>424</sup> Uo.

<sup>425</sup> SEZEN (2002): *i. m.* 4.

számára.<sup>426</sup> Törökország vámuniós tagságát úgy tekintik, hogy az jelentős szerepet játszott a mezőgazdasági ország iparosodottá válásában.

A liberalizációs politika megváltoztatta a közszolgáltatások fogalmát is. Ebben az időszakban a közigazgatás, a bürokrácia mellékvágányra került, mert az akkori miniszterelnök, Turgut Özal – Margaret Thatcher munkamódszerének és a liberális politikának megfelelően – szívesebben dolgozott külsősökkel és a létrehozott tanácsokkal, mint a hagyományos bürokrátákkal, így azok kiszorultak a döntéshozási mechanizmusból.<sup>427</sup>

Törökországban közigazgatási bírósági rendszer működik. A liberális politikák kettős hatással voltak erre a rendszerre. Egyrészt a magánjog érdekében szűkítették azokat a közös területeket, ahol a közigazgatási jogot alkalmazták. Másrészt a nemzeti joghatóság szerepét szűkítették a nemzetközi bírói központok érdekében, hogy az országba vonzzák a külföldi tőkét. Ebben az átstrukturálási időszakban az Özal-kormány mottója az volt, hogy „beilleszkedünk a globalizálódó világba” illetve, hogy „haladunk a korral.” Az 1990-es évek végén már a nemzeti jogrendszer európai jog- és intézményrendszerrel történő harmonizációja határozta meg az átalakítás folyamatát.<sup>428</sup>

#### ***4.1.1.1 Áttérés a piacgazdaságra***

1923 és 1950 között állami irányítású fejlesztéspolitika valósult meg közvetlen állami beavatkozással – főként állami vállalatok létrehozásával – a fentről lefelé irányuló modernizáció, a „nyugatosodás”, valamint az egész országra kiterjedő egységes igazgatás elérése érdekében. A gazdasági liberalizációt belső és külső tényezők is befolyásolták. A kereskedelmi liberalizáció bevezetését a hazai konglomerátumok, valamint a kis- és középvállalatok is erősítették. Ezek a reformok a kormányzati funkciók és a vagyon magánszektorra történő átadását célozták, ezzel gyengítették az állam szerepét a gazdaságban, növelték a vállalkozásokat és erősítették az új városi társadalmi osztályokat.<sup>429</sup> A gazdasági fejlemények következményeként egyre nagyobb lett az igény az igazgatási decentralizációra, ahogy az ország egyre urbánusabb és iparosodottabb lett. A

---

<sup>426</sup> ÜSTÜNER – YAVUZ (2018): *i. m.* 823.

<sup>427</sup> SEZEN (2002): *i. m.* 5.

<sup>428</sup> SEZEN (2002): *i. m.* 6.

<sup>429</sup> ÜSTÜNER – YAVUZ (2018): *i. m.* 823.

fővárosközpontú állami intézmények nem tudtak megbirkózni a városok növekvő és sokrétű igényeivel. Új igazgatási kultúrára volt szükség a közszolgáltatások javításához és a hozzáférés biztosításához.<sup>430</sup> Ezek az igények a helyi közszolgáltatások kiszervezését eredményezték. Törökország követte az IMF és a Világbank monetáris stabilizációs politikáját, hogy megnyissa a zárt gazdaságát. Az elmúlt tizenöt évben a gazdasági reformok célja a török gazdaság integrálása volt a világgazdaságba, vagyis, hogy a gazdasági és a pénzügyi standardok megfeleljenek az uniós csatlakozási kritériumoknak és a piacgazdaságnak.<sup>431</sup> Az uniós csatlakozási folyamat katalizátor szerepet játszott az állam, a helyi hatóságok és a civil társadalom közötti kapcsolatok alakításában. Az EU jelentős szakértői támogatást nyújtott Törökországnak a koppenhágai kritériumok eléréséhez. A reformcsomagok és a projektek új standardokat vezettek be a közigazgatási reformok elősegítéséhez.<sup>432</sup>

#### **4.1.1.2 Az AKP-kormány közigazgatási reformjai**

A 2002-es választások győztese, az Igazság és Fejlődés Pártja (AKP) a kormányzása során felismerte a reformok szükségességét és a külső intézményekkel kialakított partnerség hasznát Törökország állami szerkezetének modernizációjához és az EU elvárásainak való megfeleléshez.<sup>433</sup> Ehhez az átalakításhoz elfogadta az európai kormányzás, az NPM modelljét, ami a következőket képviselte: decentralizáció, egyszerűbb és kisebb szervezeti struktúrák, sajátos kompetenciák, teljesítményalapú humánerőforrás-gazdálkodás, modern információs technológia, kiegyensúlyozott, felelős költségvetés és ellenőrzési rendszer, a hálózatok laza szövetsége.<sup>434</sup> Radikális és hatékony közigazgatási reformok történtek az AKP kormányzása alatt, egyrészt a korábbi gazdasági reformok lezárása, másrészt az igazgatási kapacitás javítása az uniós csatlakozási felkészülés érdekében, három

---

<sup>430</sup> ÖZCAN, Gül Berna – TURUNÇ, Hasan (2008): *The politics of administrative decentralization in Turkey since 1980. Handbook of Administrative Reform.* 177–193. 179. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/264879157\\_The\\_Politics\\_of\\_Administrative\\_Decentralization\\_in\\_Turkey\\_Since\\_1980](https://www.researchgate.net/publication/264879157_The_Politics_of_Administrative_Decentralization_in_Turkey_Since_1980) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

<sup>431</sup> ÜSTÜNER – YAVUZ (2018): *i. m.* 823.

<sup>432</sup> ÖZCAN – TURUNÇ (2008): *i. m.* 178.

<sup>433</sup> ÖZCAN – TURUNÇ (2008): *i. m.* 185.

<sup>434</sup> ÖZOĞLU POÇAN, Burçak (2005): *The restructuring of the Turkish public sector as part of the strategy for Europeanisation. SEER South-East Europe Review for Labour and Social Affairs.* Vol. 2005. No. 02. 111–129. 115. Forrás: [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

reformcsomag keretében: a közmenedzsment átalakítása; azonnali kormányzati cselekvési terv; közigazgatási törvényjavaslat.<sup>435</sup>

2002 és 2004 között a parlament nyolc törvénycsomagot fogadott el. Ezek a reformok a civil-katonai kapcsolatok, az emberi jogok és szabadságok, a kisebbségi jogok területét, valamint az államszerkezet, a közigazgatás és a helyi igazgatás átalakítását érintették. Meg kell azonban jegyezni, hogy számos jogszabályt az elnök megvétőzött. A közigazgatás átalakításának alapelveiről szóló 2004. évi törvényt az állam liberalizálásának meghatározó részeként tekintik, hiszen a konzervatív demokrata AKP-kormány ezt elsődleges célként fogalmazta meg a modern közigazgatás megteremtéséhez. A kormányprogram a közigazgatást érintően a következő célokat határozta meg: a centralizált és hierarchikus struktúra átalakítása; a társadalmi részvétel növelése; a bürokrácia, formalitások csökkentése; az intézményi bővítések megakadályozása; a protekcionizmus kiiktatása.<sup>436</sup> Burçak Özoğlu Poçan kifejtette, hogy a közigazgatás átalakításáról szóló törvény tartalmazza a „globális” fogalmát is, amely szerint Törökország reformjait a globális és a lokális dinamika befolyásolja, vagyis a liberalizációt a külföldi befektetők és nemzetközi szervezetek határozzák meg, az ő elvárásaikat teljesítik helyi szinten.<sup>437</sup>

#### **4.1.1.3 A decentralizáció**

Az Alkotmány 2. cikke szerint a Török Köztársaság demokratikus, szekuláris berendezkedésű állam, amelyet a jog uralma vezérel. A 3. cikk azt is kimondja, hogy a Török Köztársaság oszthatatlan entitás. Az alkotmány meghatározza az államot és a közigazgatást vezérlő alapelveket is. Ezek a közigazgatás egysége és jogi személyisége, a centralizáció és a decentralizáció. Az Alkotmány 123. cikke alapján a közigazgatás a szervezete és funkciói szempontjából egységes egész az alkotás és a jog uralma alatt áll. A közigazgatási rendszer központi és helyi igazgatásból áll. A központi adminisztráció központi igazgatási intézményekre (elnök, minisztériumok és más szervezetek), valamint a tartományi igazgatásra tagolódik.<sup>438</sup> A helyi igazgatási egységek a központi kormány „igazgatási gyámsága” alatt működnek.

---

<sup>435</sup> ÖZCAN – TURUNÇ (2008): *i. m.* 185.

<sup>436</sup> ÖZOĞLU POÇAN (2005): *i. m.* 113.

<sup>437</sup> POÇAN (2005): *i. m.* 117.

<sup>438</sup> ÜSTÜNER – YAVUZ (2018): *i. m.* 821.

11. ábra  
Törökország tartományai



*Forrás:* <https://turkishtravelblog.com/map-of-turkey/>

Törökország 81 közigazgatási egységből áll, amelyeket a földrajzi elhelyezkedés, a gazdasági feltételek és a közszolgáltatások alapján alakítottak ki (11. ábra). A tartományt a belügyminiszter által kinevezett kormányzó vezeti. A kormányzó a központi kormány legmagasabb rangú képviselője a tartományban. Fő funkciója, hogy kapcsolatot biztosítson a központi kormány és a helyi kormányzás között. A tartományi igazgatás a decentralizáció elvén alapul, azonban a központi adminisztráció kiterjesztésének is tekinthető.<sup>439</sup> A tartományokat körzetekre (district) osztják tovább, amelyeket kinevezett körzeti kormányzó vezet. A tartományokban a helyi kormányzatokat választott hatóságok irányítják.

A fő helyi kormányzat az önkormányzat (municipality). Az önkormányzati igazgatás öt kategóriába sorolható: nagyvárosi (metropolitan), tartományi, nagyvárosi körzeti, körzeti és városi. A nagyvárosi önkormányzatokat 1984-ben alakították ki olyan nagyobb városi területeken, ahol a lakosság létszáma meghaladta a 750 000 főt. Az ország 1 397 városából a harminc nagyvárosi önkormányzatnak a többitől eltérő, sajátos hatásköre és struktúrája van. Az egyéb típusú helyi kormányzat a Különleges Tartományi Igazgatás (KTI) és a

---

<sup>439</sup> Uo.

település. A települések száma 18 332. A KTI-k az önkormányzatok illetékességi területén kívül eső, vidéki területeken biztosítják a közszolgáltatásokat.<sup>440</sup>

Az állam szerkezeti átalakításában fontos szerepet játszik a decentralizáció. Annak ellenére, hogy a közigazgatás decentralizációja különösen érzékeny terület a központi kormányzás egységes erős tradíciója miatt, mégis drámai változásokon ment keresztül az elmúlt években. A strukturális reformok többsége az uniós csatlakozási folyamat részeként került bevezetésre. Az AKP-kormány kidolgozott egy átfogó közigazgatási reformtervet számos jogszabály módosítására – elsősorban a helyi hatóságokat érintően –, ami megerősítette a decentralizációs folyamat továbbvitelét. Az előcsatlakozási stratégiának megfelelően egy kulcsfontosságú reformot valósított meg a kormány, amikor létrehozta a Decentralizált Végrehajtási Rendszert. Erre azért volt szükség, mert az EU több felelősséget ad a partnerországok intézményeinek. A rendszer célja, hogy megfelelő jogi és igazgatási keretet biztosítson az EU finanszírozásával megvalósuló programok végrehajtásához szükséges felelősség átruházásához. Ezzel megkezdődött a központi igazgatási menedzsment felülről lefelé irányuló, vagyis a hagyományosan erős központi irányítási gyakorlatának megváltoztatása. A decentralizációs reform fontos pontja volt, hogy Törökország az uniós harmonizációs folyamat részeként (néhány fenntartással) aláírta A helyi önkormányzatok európai chartáját.<sup>441</sup>

Ma már sok olyan feladatot, amelyet korábban a központi kormányzat végzett, átadtak a helyi kormányzatok számára, főként az egészségügy, a kereskedelem, az ipar, a kultúra, a turizmus és a mezőgazdaság területén. A közigazgatás átalakításának alapelveiről szóló törvény tartalmazza a szubszidiaritás elvét, ami kifejezi azt a szándékot, hogy állampolgárok ügyeiben a hozzájuk legközelebbi, vagyis a legalacsonyabb szinten szülessen döntés. A törvény ezért, a decentralizáció jegyében, az állampolgárokhoz legközelebb lévő intézményekhez delegálja a feladatot, a felelősséget és a hatósági jogkört, vagyis a központi szervektől a helyi szervekhez.<sup>442</sup>

A helyi kormányzatok feletti központi kormányzati kontrol gyengült és a helyi kormányzatok autonómiája erősödött. A reformok fontos része, hogy a helyi kormányzatok lehetőséget kaptak a feladatkörükbe tartozó csaknem minden szolgáltatás

---

<sup>440</sup> TAN, Evrim (2018): Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 86. No. 1. 115–133. 117.

<sup>441</sup> ÖZCAN – TURUNÇ (2008): *i. m.* 185.

<sup>442</sup> ÖZOĞLU POÇAN (2005): *i. m.* 118.

kiszervezésére.<sup>443</sup> Az NPM alapján a reform fő célja a közszolgáltatások hatékonyságának és eredményességének növelése igazgatási és pénzügyi decentralizációval. Evrim Tan kutatása szerint empirikus adatok alátámasztják, hogy a központi kormány továbbra is befolyásos pozícióban van a helyi kormányzatok felett. A kutatás nem feltételez jelentős javulást a közszolgáltatások hatékonysága terén, mert éppen az ellenkezője körvonalazódik azzal, hogy az önkormányzatok számának és a közszolgálati jogviszony csökkentése ellenére a növekvő kiadások alapján helyi kormányzatok hatékonysága csökkent. Ez a tapasztalat vitatja, hogy az NPM reformok javítják a közszolgáltatások hatékonyságát. Evrim Tan álláspontja szerint a közszolgáltatások hatékonysága nem alapulhat kizárólag a közszolgáltatások piacosításán, vagy a menedzsmentalapú gyakorlat átvételén. Ehhez szükséges a részvételi folyamat is, hiszen a helyi demokratikus kormányzás javítása nélkül a menedzsment reformok önmagukban nem erősítik a közszolgáltatások hatékonyságát és eredményességét.<sup>444</sup>

Az elmúlt tizenöt évben Törökország azért küzdött, hogy a civil társadalom és az állam kapcsolatát erősítő igazgatási reformok fejlesztésével legyőzze az erős központi kormányzás hagyományát. Ennek részeként alkalmazták – az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat által diktált – „jó kormányzás” alapelveit, amelyek az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a társadalmi részvétel.<sup>445</sup> Az AKP kormányzása alatt a korábbi „nyugatosítási” törekvéseket összekapcsolták az európaizációval, ezért az AKP elősegítette, hogy az EU a politikai és közigazgatási reformok legitimáló ereje legyen. Akkor történt ebben változás, amikor Nicolas Sarkozy és Angela Merkel azt hangoztatta, hogy Törökországnak az EU tagság helyett inkább egy kiváltságos partnerségi státuszt kellene felajánlani. Gül Berna Özcan és Hasan Turunç szerint Törökország régi ambíciója a nyugatosodásra ezután már nem kötődik szorosan az európaizációhoz.<sup>446</sup>

Mindezt szem előtt tartva érdekes az a jelenség, hogy míg 2003 óta számos intézkedés történt az állam apparátusának megreformálására, példaként említhető, hogy az NPM hatására számos közintézményt (public agency) hoztak létre, azonban ugyanebben az időszakban központosítási tendenciák is egyértelművé váltak: a miniszterelnöki hivatal

---

<sup>443</sup> SEZEN (2011): *i. m.* 330.

<sup>444</sup> TAN, Evrim (2018): *i. m.* 115.

<sup>445</sup> ÜSTÜNER – YAVUZ (2018): *i. m.* 823.

<sup>446</sup> ÖZCAN – TURUNÇ (2008): *i. m.* 185.



bővítése; az önálló szabályozó hatóságok és a kormány közötti kapcsolat újradefiniálása; a kabinet újjászervezése és az elnöki hivatal megerősítése.<sup>447</sup> Fatih Demir arra a következtetésre jutott, hogy az újraközpontosítási folyamatok nem magyarázhatók a poszt-NPM tendenciákkal, hanem azok inkább a kormányzat hagyományos felfogásának eredményeként történtek. Az újraközpontosítási folyamat azt jelzi, hogy a török közigazgatás eltér a korábbi delegált, töredezett és decentralizált mintától, amelyet az NPM-reformok eredményeztek a 2000-es évek elején, és egy központosítottabb struktúrát követ, amely a miniszterelnök által képviselt csúcsvezetésben, majd az elnöki hivatalban koncentrálódik. Fatih Demir szerint ennek a váltásnak a hatása a közszolgáltatások hatékonyságára és eredményességére még nem látható, mint ahogy az sem, hogy ez az NPM torzulásainak kezelése érdekében történt-e. Az viszont egyértelműen megállapítható, hogy a hatalom ilyen mértékű koncentrálása a csúcsvégrehajtók szűk körére nem célja az összkormányzati kormányzás (WoG) szemléletnek.<sup>448</sup> Véleményem szerint a Fatih Demir által említett tendenciák (miniszterelnöki hivatal növelése; az önálló szabályozó hatóságok és a kormány közötti kapcsolat újradefiniálása; a kabinet újjászervezése és az elnöki hivatal megerősítése) a végrehajtó hatalom vezetője intézményi pozíciójának megerősítését, vagyis a politika prezidencializációját jelezték.

A politika prezidencializációja, vagyis a politikai hatalom koncentrációja egyre elterjedtebb jelenség. Az elmúlt évtizedekben felértékelődött a politikai vezetők szerepe és személyisége. Guy Peters meggyőződése, hogy az elnökök és a miniszterelnökök viselkedésmódját, valamint sikerét vagy kudarcát az egyéniségük határozza meg.<sup>449</sup> Mandák Fanni megállapítása szerint ez a változás, az állam növekedése és a politika általános nemzetköziesedése egyre több országban a prezidencializáció megjelenését eredményezte. A végrehajtó hatalom vezetője nemzetállami intézményi pozíciójának megerősödése a következő területeken érzékelhető:

- a miniszterelnök kormányon belüli megerősödése, központi szervének, a miniszterelnöki hivatal, iroda fejlesztése,
- a kormányzati kommunikáció központosítása és
- a kormány parlamenttel szembeni megerősödése.

---

<sup>447</sup> DEMIR, Fatih (2018): Post-NPM and re-centralisation: current themes in Europe and Turkey. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 26, No. 2. 149-164. 155.

Forrás: <https://doi.org/10.1080/14782804.2017.1352494> (A letöltés dátuma: 2021. 01. 22.)

<sup>448</sup> DEMIR (2018): *i. m.* 159.

<sup>449</sup> PETERS, B. Guy (2008): Governing from the Centre: Presidents and Prime Ministers. In CONNAUGHTON, Bernadette, SOOTLA, Georg, Peters, B. Guy: *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes supporting the Core Executive*. 7-15. Bratislava, NISPACEE Press. 7.

Amikor a politika prezidencializációja intézményesült a végrehajtó hatalom szintjén, az érintett rendszerek aktuálpolitikai gyakorlata „elnökibbé” vált anélkül, hogy a kormányforma megváltozott volna (de facto prezidencializáció).<sup>450</sup>

Az új Törökországban a politika prezidencializációja odáig jutott, hogy 2018-ban bevezették az elnöki rendszert. Véleményem szerint ezzel elkerülik a prezidencializáció paradoxonát. Guy Peters megállapítása szerint a média dominánssá teszi a kormányfőt, azonban a közpolitikai folyamatban a hatalmuk mindig korlátozva van bizonyos mértékben. Ezt a korlátozást, egyebek mellett, a közszeaktor reformjai is növelték. A miniszterelnökök elnökösödtek olyan értelemben, hogy a politika és a média figyelmének középpontjába kerültek, a stábjuk létszáma rohamosan növekedett, ennek ellenére az elnökök és a miniszterelnökök relatív közpolitikai kapacitása csökkent, vagyis csökkent az ellenőrzésük a közpolitikák végrehajtásában és sok esetben a politika-alkotásban is a horizontális kormányzás megnövekedett létszámú szereplője miatt.<sup>451</sup>

#### **4.1.2 A PREZIDENCIÁLIS KORMÁNYFORMA BEVEZETÉSE, AZ „EGYEMBERES” HAGYOMÁNY ÉRVÉNYESÜLÉSE**

Szalai András megfogalmazásában a kormányforma a kormányzásban részt vevő szervek (kormány, államfő, parlament) egymáshoz való viszonyát jelenti. A kormányforma azt mutatja meg, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között milyen kapcsolat van, továbbá, hogy a végrehajtó hatalom feje felelős-e a parlament felé. A prezidenciális kormányforma esetén a végrehajtó hatalom egyszemélyes (monolitikus), mert az államfő és a kormányfő ugyanaz a személy, ő irányítja a kormányzatot. A rendszernek lényeges sajátossága az is, hogy az elnök nem tartozik politikai felelősséggel a törvényhozó hatalomnak. Az elnököt közvetlenül választják, tehát nem a parlamenttől nyeri a megbízatását. Az elnök az impeachment (megvádolás) kivételével nem távolítható el.<sup>452</sup>

---

<sup>450</sup> MANDÁK Fanni (2014): A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. *Pro Publico Bono*. 2014. 4. sz. 111-119. 111.

<sup>451</sup> PETERS (2008): *i. m.* 11.

<sup>452</sup> SZALAI András (szerk.) (2020): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 183-184.

Törökország esetében az erős államnak nagy történelmi tradíciója van, ami „egyemberes hagyományként” (one-man tradition) erős vezetőket teremt. Mára az erős állam erős vezetője realitássá vált.<sup>453</sup> Erdoğan az ország legerősebb vezetője Atatürk óta. Törökország hatályos, 1982. évi Alkotmányát jelentősen módosították 2017. április 27-én a kormányzási rendszer alapvető reformjáról, 2017. április 16-án tartott népszavazás alapján. A 2018. július 9-én hatályba lépett módosítások alapján megváltozott a kormányforma és bevezették az elnöki rendszert. Az elnököt a választók közvetlenül választják. A parlament, vagyis a Nagy Török Nemzetgyűlés (GNAT) tagjait arányos képviselőlet útján választják meg. Azok a pártok, akik az összes érvényes nemzeti szavazatok 10 százalékát, vagyis a belépési küszöböt nem érték el, nem kaphatnak helyet a parlamentben. Az Alkotmány alapján a kormányzási rendszernek három ága van, a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói ág a hatalmi ágak szétválasztásának elve alapján.

Az elnök, illetve akikhez az elnöki hatalmat delegálták a végrehajtó hatalmi ághoz tartoznak. Az elnök az állam és a kormány feje, valamint a hadsereg főparancsnoka. Az alkotmánymódosítás megszüntette a miniszterelnök hivatalát és a minisztertanácsot. Az Alkotmány szerint az elnöknek biztosítani kell az Alkotmány végrehajtását, valamint az állami szervek szabályos és harmonikus működését. Az elnök hatáskörébe tartozik az alelnök és a miniszterek kinevezése, a Bírók és Ügyészek Legfelsőbb Testülete négy tagjának, valamint az Alkotmánybíróság tizenkét tagjának kinevezése. Feloszlathatja a parlamentet és elrendelheti a szükségállapotot, továbbá elkészíti és benyújtja a költségvetést a parlamentnek. Az elnök elnöki rendeletet adhat ki. A jogszabályok hierarchiája alapján azonban a parlament által elfogadott törvény megelőzi az ugyanabban a tárgyban kiadott elnöki rendeletet.

A törvényhozó funkciót a GNAT gyakorolja. A parlament bármely tagja benyújthat törvényjavaslatot. A parlament által elfogadott törvényeket az elnök hagyja jóvá, vagy visszaküldi a GNAT-nak felülvizsgálatra. A jogszabályok hierarchiája: törvény, a GNAT által ratifikált nemzetközi szerződések, elnöki rendelet, utasítás.

A bírói testület részei: Alkotmánybíróság, polgári és büntető bíróságok, közigazgatási bíróságok, békéltető testületek. A polgári, a büntető és a közigazgatási bíróságok három szinten működnek: elsőfokú bíróságok, regionális fellebbviteli bíróságok, törvényszék

---

<sup>453</sup> DEMIR (2018): *i. m.* 160.

vagy államtanács. Ötévente tartanak parlamenti és elnöki választásokat. Az elnök két alkalommal lehet jelölt. A választási korhatár 18 év.<sup>454</sup>

## 4.2 A MIGRÁCIÓS IGAZGATÁS TÖRTÉNELMI REFORMJA

A közigazgatás hatékonyabbá tétele a migráció kezelésének területén, része Törökország EU-csatlakozásához kapcsolódó, a közigazgatáson kívül több területet érintő átfogó reformfolyamatnak. Törökország migrációs helyzete átfogó, modern és hatékony migrációs igazgatási rendszert követel meg. Ennek elérése érdekében a kormány fontos reformokat valósított meg a migrációs igazgatásban. Ennek legfontosabb mozzanata volt, hogy 2013. április 4-én a török parlament elfogadta a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvényt (a továbbiakban: Törvénycsomag). Az akkori köztársasági elnök, Ahmet Gül és az akkori miniszterelnök, Recep Tayyip Erdoğan történelmi jelentőségűnek nevezte ezt a pillanatot.

Azért volt innovatív ez a lépés, mert a török migrációs politika történetében első alkalommal szabályozták törvényi szinten és átfogóan a külföldiek és a nemzetközi védelemre szoruló jogi helyzetét. A Törvénycsomag szabályozza a külföldiek beutazását, tartózkodását és integrációját, valamint a menedékjogi eljárást, továbbá meghatározza az eljárásokban résztvevők jogait és kötelezettségeit.

Az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek elismerően nyilatkoztak a Törvénycsomag megszületéséről, mert ez azt jelzi, hogy Törökország továbbra is elkötelezett a nemzetközi védelem alapelve mellett azzal, hogy az uniós és a nemzetközi normáknak megfelelő migrációs igazgatási rendszert épít ki.

A Törvénycsomag preambuluma megfogalmazza, hogy szakpolitikai eredményként egy szilárd migrációs igazgatási szakpolitikát és a szabálytalan migráció elleni hatékony fellépést vár el, következetes keretet biztosítva a szabályos migrációnak egy hatékony és kezelhető migrációs rendszert teremtve, megtartva a biztonság és a szabadság közötti egyensúlyt az EU-normáknak megfelelően.

---

<sup>454</sup> *Legal systems in Turkey: overview.* Forrás: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-016-2851?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-016-2851?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 22.)

#### **4.2.1 A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS INTÉZMÉNYI ÁTALAKULÁSÁNAK MÉRFÖLDKÖVEI**

Annak megértéséhez, hogy miért tekintik a migrációs igazgatás átalakítását történelmi jelentőségűnek, valamint, hogy az EU számára miért volt fontos a modern és hatékony migrációs igazgatási intézményrendszer létrehozása, szükséges visszatekinteni a migráció szabályozásának és intézményi változásának fontos mérföldköveire, hogy láthatóvá váljon az átalakulás 1930-as évektől 2013-ig terjedő pályáíve.

Törökország egészen 2013-ig nem rendelkezett átfogó idegenrendészeti és menedékjogi törvénnyel. A külföldiekre érintő korábbi migrációs szabályok a jogrendszerben elszórta, évtizedekkel korábban született törvényekben, rendeletekben szerepeltek. Ezek a következők:

- a letelepedésről szóló 1934. évi 2510. törvény;
- az útlevelelől szóló 1950. évi 5682. törvény;
- a külföldiek törökországi tartózkodásáról és utazásáról szóló 1950. évi 5683. törvény;
- a külföldi beruházások elősegítéséről szóló 1954. évi 6224. törvény
- a török állampolgárságról szóló 1964. évi 403. törvény és
- a menedékkérőkről szóló 1994. évi 6169. Minisztertanácsi rendelet.

A belépésre, tartózkodásra, a munkavállalásra, tanulmányok folytatására, valamint a külföldiek kiutaztatására vonatkozó jogszabályok végrehajtására az volt jellemző, hogy belső utasítások bonyolult, gyakran követhetetlen rendszerén alapult, amely nem biztosította az egységes jogalkalmazást az ország 81 tartományában.

Az útlevelelől szóló törvény tartalmazta a legtöbb idegenrendészeti szabályt. Előírta az országba történő belépés és tartózkodás feltételeit, valamint a ki- és belépési szabályok megsértésének szankcióit.

A letelepedésről szóló törvény erős állami szerepet biztosított a bevándorlási döntéshozásban. A letelepedést csak olyan személyeknek tette lehetővé, akik a „török származás és a kultúrához való kötődés” alapján tartoztak a törvény hatálya alá. Ezeket a

feltételeket a törvény nem határozta meg világosan, hanem a Minisztertanácsot hatalmazta fel a döntésre.

Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején a migrációs áramlások nagysága és összetétele is megváltozott, ezért szükséges volt nemzeti szinten szabályozni a menedékkérelmet. Ezt rendelet formájában tették, a menedékkérőkről szóló 1994. évi 6169. Minisztertanácsi rendelet volt az egyedüli jogszabály az új Törvénycsomag hatálybalépéséig. A rendelet megalkotásánál már figyelembe vették a menekültek tömeges beáramlásának lehetőségét, amit Törökország megtapasztalt az iraki-iráni háború idején, 1980 és 1988 között, majd az öbölháború idején is, 1990 és 1991 között. Ennek eredményeként a nemzeti biztonsági szempontok kerültek előtérbe a jogszabályban, ezért a döntéshozási folyamatban csak a Belügyminisztérium vett részt a Külügyminisztériummal konzultálva.<sup>455</sup>

A későbbiek során növekedett a Nemzeti Rendőrség Idegenrendészeti Határrendészeti és Menekültügyi Főosztályának szerepe, egyre inkább átvette az UNHCR-től a döntéshozást a menedékkérelmek elbírálásában. Emellett a Főosztály munkatársai az állami szintű döntéshozási mechanizmus fontos résztvevői voltak. Deniz Eroğlu szerint ez nem csak a jogszabályok hiányának volt az eredménye, hanem annak is, hogy a politika régóta közömbös volt a migrációval kapcsolatban. Az említett tömeges menekültáramlások esetén a kormány ad hoc döntéseket hozott. A rendőrség bevándorlási területen megerősödött pozícióját ugyanakkor gyakran kritizálták a közigazgatási elit tagjai és a nem kormányzati szervezetek képviselői is.<sup>456</sup>

#### **4.2.2 A MIGRÁCIÓS INTÉZMÉNYRENDSZER KIALAKULÁSÁNAK SZAKASZAI**

A migrációs igazgatási rendszer reformját megelőzően, 2014. április 11-ig a rendőrség<sup>457</sup> kompetenciájába tartozott a bevándorlás és a menekültügy területe. A török menekültügyi rendszer sajátossága, hogy a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1967. évi kiegészítő Jegyzőkönyvéhez fűzött földrajzi korlátozást a mai napig fenntartja

---

<sup>455</sup> EROĞLU, Deniz (2015): The making of Immigration Policies in Turkey: An analysis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process. In SIRKECI, Ibrahim – ELÇİN, Doğa – ŞEKER, Güven (eds.): *Politics and Law in Turkish Migration*. London, Transnational Press London. 25-38. 31.

<sup>456</sup> EROĞLU (2015): *i. m.* 32.

<sup>457</sup> Belügyminisztérium Biztonsági Főigazgatóság (Török Nemzeti Rendőrség) Idegenrendészeti Határrendészeti és Menekültügyi Főosztály

annak ellenére, hogy az EU a csatlakozás feltételeként rendszeresen követeli a földrajzi korlátozás feloldását.

A hidegháború időszakában a rendőrség és a Külügyminisztérium együttműködött az UNHCR-rel a menedéjogi kérdések kezelésében. Az 1980-as évek közepéig kifejezetten szoros együttműködés volt a kormány és az UNHCR között. Ebben az időszakban az UNHCR (a mandátumán belül) lefolytatta a menedéjogi eljárást az európai és a nem európai kérelmezők esetében is. Az uniós csatlakozási felkészülés során világossá vált, hogy egy kiemelt tranzit és célszágnak tartós, intézményesített megoldásra van szüksége a bevándorlás területén. 2008 októberében egy új intézményt hoztak létre a Belügyminisztériumban, a Menedéjogi, migrációs és igazgatási kapacitásra vonatkozó jogszabályok végrehajtásáért és fejlesztéséért felelős irodát (a továbbiakban: Menedéjogi és Migrációs Iroda, MMI). Az MMI feladat volt, hogy megalkossa a szükséges jogi és közigazgatási struktúrát az uniós vívmányok átvételéhez, valamint a migrációs és menekültügyi uniós projektek végrehajtásához. Az MMI az alapján a feltételezés alapján építette ki az új bevándorlási politika kialakításának mechanizmusát, hogy Törökország, a földrajzi-stratégiai elhelyezkedéséből adódóan, előreláthatólag a jövőben is növekvő arányú vegyes migrációs és menekültáradattal fog szembesülni. A rendőrséggel együtt dolgozták ki az új intézményrendszert, együtt határozták meg a migrációs és menedéjogi politikát és együtt hajtották végre az EU-tagsághoz szükséges reformokat, amelyeket a menedéjogi és a migrációs EU Acquis átvételéről szóló 2005. évi Nemzeti Cselekvési Terv a migrációs igazgatáshoz szükséges jogi és intézményi elvárások között meghatározott, valamint számos, az Európai Bizottság által évente kiadott előrehaladási jelentés (Progress Report) hangsúlyozott.<sup>458</sup>

Itt szükséges megjegyezni, hogy az Európai Bizottság már 1991-ben támogatta, hogy a migrációval kapcsolatos kérdések kerüljenek be az EU külpolitikájába. 1992-ben, az Európai Tanács Edinburgh-i ülésén úgy döntött, hogy a külpolitika, a gazdasági együttműködés, a bevándorlás és a menekültpolitika irányítása jelentősen hozzájárulhat a migrációs mozgások ellenőrzéséhez. A 2000-es évek elejére Törökország célpontja lett az EU migrációkontrolljának, mivel ez az új irányvonal intézményesült a csatlakozási tárgyalások folyamatában is, amelyben az EU megkövetelte a tagság elnyeréséhez a schengeni vívmányok átvételét a közösségi vívmányok részeként a vízumpolitikára, a

---

<sup>458</sup> EROĞLU (2015): *i. m.* 32.

menedékjogra, a határigazgatásra,<sup>459</sup> a rendészetre, az emberkereskedelem-ellenes politikára és egy új migrációs törvény elfogadására vonatkozóan.<sup>460</sup> A tagjelöltnek arra is fel kell készülnie, hogy biztosítania kell egyrészt olyan egységes végrehajtási rendszer és intézmények létrehozását, amelyek alkalmasak az előcsatlakozási programok végrehajtására, másrészt a tagállami működéshez az EUSZ 10. cikke alapján biztosítania kell az uniós jog hatékony alkalmazását a nemzeti jogrendszerben,<sup>461</sup> hiszen az uniós szintű intézményekben hozott döntések és jogszabályok nemzeti szinten történő végrehajtása a nemzeti közigazgatási szervek feladata.<sup>462</sup>

A Menedékjogi és Migrációs Iroda lett a vezető koordinációs intézmény a bevándorlással kapcsolatos kérdésekben. 2009. június 15-én kezdeményezték a külföldiekéről és a nemzetközi védelemről szóló törvénycsomag tervezetének kidolgozását. Az UNHCR és az IOM technikai segítséget nyújtott. Az MMI a lehető legtöbb szereplőt be akarta vonni a tervezési folyamatba a miniszterelnöki hivataltól a tudomány területéig. Szakértőket hívtak az UNHCR-től, az IOM-től, a nem kormányzati szervezetektől. Konzultáció folytattak az Európai Emberi Jogi Bírósággal (EEJB) és az Európai Bizottsággal és figyelembe vették az EEJB ítéleteit is. Megállapítható, hogy korábban sosem látott széleskörű társadalmi részvétellel zajlott a törvénytervezet kidolgozása és véleményezése.<sup>463</sup>

Belső tanácskozások és workshopok mellett az EU és számos nemzetközi kutató véleményét is kikérték a törvénytervezettel kapcsolatban, továbbá közigazgatási szakemberek több EU-tagállamban is szakmai látogatásokon vettek részt és konzultáltak migrációs szakértőkkel és döntéshozókkal. 2009. december 18-án elküldték az Európai Bizottság részére a Menedékjogi és Migrációs Útitervet. Végül a Miniszterelnöki Hivatal Jogi Főigazgatósága 2012. május 3-án nyújtotta be a törvényjavaslatot a parlament részére. A javaslat parlamenti vitáját késleltette az időközben kialakult szíriai válság és a török-szír

---

<sup>459</sup> A Törökország Integrált Határigazgatási (Integrated Border Management, IBM) Stratégiájának végrehajtásáról szóló Nemzeti Cselekvési Terv végrehajtásának koordinációjára a Belügyminisztérium létrehozta az IBM Projekt Végrehajtási Igazgatóságot 2004-ben. Jogutódjaként, 2012-ben létrehozták a Határigazgatási Irodát.

<sup>460</sup> GENÇ, Firat – HECK, Gerda, – HESS, Sabine (2018): The Multilayered Migration Regime in Turkey: Contested Regionalization, Deceleration and Legal Precarization. *Journal of Borderlands Studies*. March 2018. 1-20. 4.

<sup>461</sup> GELLÉN (2013): *i. m.* 124.

<sup>462</sup> FICZERE Lajos – FORGÁCH Imre (szerk.) (2005): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris Kiadó. 19.

<sup>463</sup> A nem kormányzati szervezetek, a tudományos élet, valamint a nemzetközi szervezetek képviselőinek, az Európa Tanács, az Európai Emberi Jogi Bíróság, az Európai Bizottság szakértőinek részvételét a folyamatban személyesen is tapasztaltam a számos török és nemzetközi szervezésű konferencián 2011 és 2013 között, ahol a török migrációs és menekültügyi helyzet, valamint a törvénycsomag megvitatása volt a téma.



határnál történt rendkívüli események, ezért csak 2013. március 20-án kezdődhetett meg a plenáris vita.

A több ezer szíriai menekült Törökországba áramlása a migrációra irányította a figyelmet. A parlament 2013. április 4-én fogadta el a Törvénycsomagot, amelyből két törvény (a külföldiekről szóló törvény és a nemzetközi védelemről szóló törvény) csak 2014. április 11-én lépett hatályba.<sup>464</sup> Az átmeneti időszak alatt kidolgozták a végrehajtási jogszabályokat. A Törvénycsomag harmadik része viszont azonnal hatályba lépett, és létrejött a Migrációs Hivatal.<sup>465</sup> A fő cél az volt, hogy a migrációs igazgatás korábbi, biztonsági szempontú megközelítését váltsa fel egy szélesebb körű felfogás, ami megfelel az ország változó igényeinek és a migránsok számára is.

A Törvénycsomag – a Migrációs Hivatal létrehozása mellett – tartalmazza a külföldiek jogaira, kötelességeire, valamint a nemzetközi védelemre vonatkozó alapelveket és általános eljárásokat, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze a migrációt, a menedékjogot és az új szervezetet érintően:<sup>466</sup>

#### a) Migráció

- Egy világos és hatékony rendszer bevezetése a vízumok kiadására és visszavonására, illetve a munkavállalási és a tartózkodási engedélyekre vonatkozóan, amelyek a szabályos migráció fontos pillérei. Ezzel csökkennek a bürokratikus akadályok és ez támogatja az irreguláris migráció elleni küzdelmet.
- A vízumszabályok összhangja a Közösségi Vízumkódex rendelkezéseivel és a schengeni vívmányokkal.

---

<sup>464</sup> EROĞLU (2015): *i. m.* 36.

<sup>465</sup> Az elnevezéssel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a szervezet török neve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, amelynek az angolban a tükörfordítását használják: Directorate General of Migration Management, magyarul Migrációs Igazgatási Főigazgatóság. Ez szó szerint kifejezi mind a szervezet szakterületét, mind a migráció inkluzív megközelítésének alkalmazását – nem jelenik meg a névben külön a menekültügy –, azonban nem magyaros az igazgatási főigazgatóság egy kifejezésben. A szervezet török nyelvű honlapjának kezdő oldalán megjelent egy új logó, amelyben a Göç İdaresi Başkanlığı szerepel. A başkanlık (elnökség) a török közigazgatásban gyakran használatos, főként központi hivatalok elnevezésénél, például a Katasztrófavédelmi Elnökség/Hivatal törökül: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. Mindezek alapján az értekezésben a Migrációs Hivatal elnevezést használom.

<sup>466</sup> SZUHAI Ilona (2013): Az első török lépések a korszerű migrációs igazgatás kialakításában

In GAÁL Gyula, HAUZINGER Zoltán (szerk.) *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIV. Tanulmányok "A változó rendészet aktuális kihívásai" című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport. 309-315. 310.

- A munkavállalási engedély helyettesíti majd a tartózkodási engedélyt. Ezzel elkerülhető, hogy a külföldi egynél több intézménynél kérelmezzen engedélyt, egyben csökkenti a bürokratikus folyamatokat (egyablakos ügyintézés).
- Az első tartózkodási engedélyt a beutazás előtt kell kérelmezni. A tartózkodás céljának körülményeit, illetve a benyújtandó támogató dokumentumokat a törökországi belépést megelőzően ellenőrzik. Az esetleges elutasítás esetén így nem kell a külföldiek kiutaztatásának költségeit fedeznie Törökországnak.
- A tartózkodási engedélyek beutazás előtti kiadása a szabálytalan migráció elleni harc első vonalát jelenti.
- A tartózkodási engedélyeket kategorizálják. Minden kategóriához konkrét feltételeket és kötelezettségeket rendelnek hozzá, ugyanakkor a jogokat is világosan meghatározzák.
- Azok a külföldiek (és gyermekeik), akik családi erőszak áldozatai vagy a házastársuk elhalálozott, jogosultak arra, hogy önálló tartózkodási engedélyt kapjanak a pozitív diszkrimináció jegyében.
- Humanitárius tartózkodási engedélyt adnak ki azok számára, akiket egészségügyi, életkori vagy más méltányolható ok miatt nem tudnak kiutaztatni az országból.
- Az EU vívmányaival összhangban a diákok jogosultak lesznek munkát vállalni Törökországban. Továbbá a tanulmányaik befejezése után egy hathónapos tartózkodási engedélyt kaphatnak álláskeresés céljából.
- A külföldi beruházásokat a befektetők számára kiadható huzamos tartózkodási engedély lehetőségével ösztönzik.
- A törvény először fogalmazza meg a hontalanok jogait.
- Az emberkereskedelem áldozatai részére tartózkodási engedélyt adnak a felépülésük elősegítése érdekében.
- A külföldiek társadalmi integrációjára vonatkozó önkéntes „harmonizációs” folyamatot határoz meg a törvény.
- A törvény garanciákat tartalmaz a külföldiek kiutaztatási eljárásában a fellebbezéshez való jogra és a részletes eljárásra vonatkozóan.
- A közigazgatási bírósághoz a kiutaztatás ellen benyújtott fellebbezésben hozott döntés idejét lecsökkentik.
- Meghatározzák a külföldiek kiutaztatásának és a személyes szabadság közigazgatási határozattal elrendelt korlátozásának jogi alapjait. Ezzel biztosítják a

teljes összhangot az EEJE rendelkezéseivel, és elkerülik az EEJB Törökország elleni ítéleteit.

## **b) Nemzetközi védelem**

- Első alkalommal rendelkezik törvény a menedékjogról a nemzetközi emberi jogi normákkal és az EU vívmányaival összhangban.
- A menedékjogi szabályok és azok végrehajtási rendelkezései összhangban vannak a Genfi konvencióval. A földrajzi korlátozást azonban Törökország továbbra is fenntartja.
- Egy olyan nemzetközi védelmi rendszer jön létre, amely megfelel a nemzetközi védelmet kérelmezők alapvető emberi jogainak és szükségleteinek.
- A visszaküldés tilalmát (non-refoulement) először írják elő törvényi szinten.
- A nemzetközi normáknak megfelelő speciális védelmi mechanizmust biztosítanak a sérülékeny csoportok, különösen a kísérő nélküli kiskorúak számára.
- Első alkalommal szabályozzák a kiegészítő védelem intézményét.
- Meghatározzák a menekültek tömeges beáramlása esetén biztosítandó ideiglenes védelmi rendszer jogi alapjait.
- Szabályozzák a menekülteket befogadó állomások létrehozását.

## **c) Migrációs Hivatal**

A Belügyminisztériumhoz tartozó, erősen centralizált civil intézmény hajtja végre a külföldiek igazgatásával (vízum, tartózkodási engedély stb.) és a nemzetközi védelemmel, valamint a külföldiek őrizetével és kiutaztatásával kapcsolatos feladatokat. Ezzel párhuzamosan kialakították a Migrációs Stratégiai Testületet, amely közvetíti a politikai szándékot és figyelemmel kíséri az emberi jogok és a biztonság közötti egyensúlyt.

A Migrációs Hivatal helyi kirendeltségeit, a Tartományi Migrációs Igazgatóságokat a 81 tartományban fokozatosan alakítják ki, ahol azok a kormányzók alárendeltségében működnek. Ezek létszámát az ügyforgalom alapján határozzák meg. A külföldön benyújtott vízum- és tartózkodási engedély kérelmeket a Belügyminisztérium török külképviseletekre kihelyezett munkatársai dolgozzák fel.

## A Migrációs Hivatal feladata:

- a Migrációs Stratégiai Testületet határozatainak végrehajtása;
- a nemzetközi védelemre, a hontalanokra és a tömegesen Törökországba érkező menekültekre vonatkozó rendelkezések kidolgozása;
- a szabályos migrációra vonatkozó feladatok végrehajtása;
- a kiutaztatásra és az idegenrendészeti fogva tartásra vonatkozó feladatok végrehajtása;
- az emberkereskedelem áldozatainak védelmével kapcsolatos feladatok végrehajtása;
- a hontalanokkal kapcsolatos feladatok végrehajtása;
- a befogadó állomások és az emberkereskedelem áldozatai számára biztosított menedékhelyek működtetése;
- a rendvédelmi és más szervek akcióinak koordinálása az irreguláris migráció elleni fellépésben;
- a külföldiek és a török társadalom közötti harmonikus együttélés tervezése és koordinációja (a törvény szándékosan kerüli az „integráció” kifejezést).

A migráció kezelésében az egyik legnagyobb kihívás Törökország számára az átfogó, erős és kezelhető intézményesített migrációs jogrendszer, valamint a civil (nem rendészeti) migrációs igazgatási intézményrendszer átalakítása volt. Az átalakítási folyamat alapja az volt, hogy a legális és illegális migrációt, valamint a menedékjogot érintő ügyekben a korábbi felelős hatóságtól, a rendőrségtől ezeket a kompetenciákat elvonták és egy országos illetékességgel rendelkező egységes civil migrációs szervezetet hoztak létre a Belügyminisztériumon belül. A folyamat katalizátora a szír polgárháború és a régióban zajló egyéb konfliktusok eredményeként Törökországra nehezedő és egyre növekvő migrációs nyomás volt.

A személyi állomány toborzásakor a Migrációs Hivatal nem vette át az idegenrendészettel és a menekültügygel foglalkozó rendőröket. Civil, egyetemét végzett, legalább egy idegen nyelvet beszélő pályakezdőkkel töltötték fel a közel 3500 fős állományt. Fontos szempont volt, hogy olyan speciális nyelvtudással rendelkező munkatársakat vegyenek fel, akik kommunikálni tudnak akár arabul, vagy az afrikai, ázsiai nyelvek egyikén az ügyfelekkel. A felvételt követően a szakmai továbbképzésükről a Migrációs Hivatal gondoskodik,

azonban a területi szerveknél még egy évig közösen dolgoztak az új munkatársak azokkal a rendőrökkel, akik korábban ezeket a feladatokat végezték. Az új Törvénycsomag módosította a köztisztviselőkről szóló 1965. évi 657. törvényt és bevezette a migrációs szakértő státuszt.<sup>467</sup> A diplomás pályakezdők számára a köztisztviselői életpálya lehetősége rendkívül jelentős. Egyrészt azért, mert a költségvetési szervek széleskörű béren kívüli juttatásokat nyújtanak, másrészt azért, mert 2012-ben az átlagos 8,15 százalékos munkanélküliség mellett a 15 és 24 év közötti fiatalok körében ez 15,31 százalék volt. Mindkét érték növekedett 2019-re, az átlagos munkanélküliség 13,5 százalékra, a fiatalok körében pedig ennél jelentősebb mértékben, 23,68 százalékra.<sup>468</sup>

### 4.2.3 A MENEDÉKJOGI DILEMMA

A fentiekben kifejtett uniós elvárások mellett a Törvénycsomag megalkotásának fő indoka az volt, hogy Törökország a nemzetközi emberi jogi egyezmények nagy részét a korábbi, az 1924. évi alkotmány rendelkezésein alapuló törvények (útlevéltörvény, letelepedési törvény, stb.) elfogadását követően ratifikálta. A régi alkotmány az alapvető jogokat korlátozottan deklarálta, ezért szükséges volt egyrészt az, hogy a kétoldalú megállapodásokban és a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeket megfelelően teljesíteni tudja a török kormány, másrészt az, hogy a külföldiek jogait és kötelezettségeit törvényi szinten szabályozzák. A Törvénycsomag egyensúlyt igyekezett teremteni a korábbi biztonsági jellegű szabályozás és az emberi jogok előtérbe kerülése között.<sup>469</sup>

Az egyetlen, viszont jelentős kritika az volt a törvénnyel szemben, hogy az továbbra is fenntartja a Genfi konvencióhoz fűzött földrajzi korlátozást. A nem európai menedékkérőket azonban már nem „vendégként,” hanem ún. „feltételes menekültként” (conditional refugee) definiálja, akik Törökországban tartózkodhatnak, ameddig egy harmadik ország befogadja őket az áttelepítési program keretében. Törökország abban bízott, hogy a Törvénycsomag elfogadása lehetővé teszi a bel- és igazságügyi

---

<sup>467</sup> Migrációs szakértő, tartományi migrációs szakértő és a török rendszer a „segéd” kategóriát is használja: migrációs szakértősegéd és tartományi migrációs szakértősegéd.

<sup>468</sup> STATISTA: Turkey: Unemployment rate from 1999 to 2020

Forrás: <https://www.statista.com/statistics/263708/unemployment-rate-in-turkey/>;

STATISTA: Turkey: Youth unemployment rate from 1999 to 2020

Forrás: <https://www.statista.com/statistics/813118/youth-unemployment-rate-in-turkey/> (A letöltés dátuma: 2021. 06. 24.).

<sup>469</sup> SZUHAI (2013): *i. m.* 310.

együtműködésről szóló 24. tárgyalási fejezet megnyitását. A Genfi konvencióhoz fűzött földrajzi korlátozás feloldása azonban továbbra is politikai döntés kérdése marad. A gyakorlatban azonban kitűnik, hogy Törökország áttörte a földrajzi korlátozást. Ennek bizonyítéka az is, hogy a török kormány 2011 októberében úgy döntött, hogy ideiglenes védelmet nyújt a Szíriából elmenekültek számára, fenntartja a nyitott határok stratégiáját és nem kényszerít senkit visszatérésre akarata ellenére. Végül 2014 októberében jelent meg az ideiglenes védelemről szóló rendeletet.<sup>470</sup>

Sokan felteszik azt a kérdést, hogy miért tart Törökország a földrajzi korlátozás feloldásától. A Genfi Egyezmény és annak 1967. évi New York-i, kiegészítő jegyzőkönyvét – amely úgy rendelkezett, hogy a Genfi Egyezményt földrajzi korlátozás nélkül kell alkalmazni – 1968-ban ratifikálták, akkor még nem tarthatott attól Törökország, hogy puffer zóna lesz, viszont csökkenteni akarta a kockázatot, ami abból ered, hogy Törökország geopolitikai környezete nem stabil. Az EU menekültügyi politikájának növekvő externalizációs tendenciája és az „európai erőd” létrehozása viszont megerősítette a török kormányt abban, hogy EU-tagként puffer zónává válik. Kemal Kirişçi úgy fogalmazta ezt meg, hogy Európa nem mutat jó példát Törökországnak az összhang és a hitelesség terén azzal, hogy ő maga próbálja megnehezíteni vagy lehetetlenné tenni, hogy a menedékkérők elérjék az EU területét.<sup>471</sup>

Törökországban hagyományosan a nem európai menekülteket a hosszú évek óta működő áttelepítési program keretében áttelepítik egy befogadó országba. A török kormány szeretne biztosítékot kapni arra, hogy ezt a gyakorlatot tovább folytathatja egy átmeneti időszakban, ugyanis az uniós vívmányok ezt nem teszik lehetővé. A nagyszámú menedékkérővel járó költségektől, a gazdasági, társadalmi, politikai és biztonsági hatásoktól is tart Törökország.

Törökország számára az jelent problémát, hogy ha a jelenlegi területi korlátozás nélkül kezdi alkalmazni a Genfi Konvenciót, vagyis nem csak az európai események miatt menekülőknek adja meg a menekült státuszt, az tömeges kérelem benyújtást generál, ami extrém terhelést jelent a menekültügyi terület kapacitására. Az ország földrajzi

---

<sup>470</sup> SZUHAI Ilona (2014): A magyar és a török migrációs jog- és intézményrendszer összehasonlítása: egy kutatás első eredményei. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Szakmai Folyóirata*. 2. évf. 1. sz. 117-126. 123.

<sup>471</sup> KIRIŞÇI, Kemal (2012): Turkey's new draft law on asylum: What to make of It? In PAÇACI ELITOK, Seçil – STRAUBHAAR, Thomas (ed.): *Turkey, migration and the EU*. Hamburg, University Press. 63-83. 75.

elhelyezkedéséből adódóan olyan országok közelében fekszik, amelyeket klasszikus migránsokat kibocsátó országoknak tekintünk (pl. Afganisztán, Irak, Irán, Szíria).

Személyes tapasztalataim is alátámasztják a török aggodalmat. A Migrációs Hivatal megalakulásakor annak vezetői többször érdeklődtek a magyar tapasztalatok iránt, vagyis arról, hogy milyen változások történtek, amikor Magyarország csatlakozott a Genfi Konvencióhoz. A magyar példa csak részben szolgálhat tanulságként a török menekültügyi vezetőknek, mert 1989-től mulasztásos alkotmányértés valósult meg, amelyet csak 1997-ben orvosolt az Országgyűlés. Ekkor fogadták el a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt, amely 1998. március 1-jén lépett hatályba. A magyar menedékjogi törvény hatásának értelmezéséhez hozzátartozik az 1990-es évek végén tapasztalt magyarországi menekültügyi helyzet. Ennek előzménye, hogy a második világháború végétől az 1987-ig tartó időszakban nem volt jellemző a menekültügy működése, a menekültek befogadására ideológiai alapon került sor. 1987 után Magyarország menekülteket kibocsátó országból befogadó, vagyis célországgá és tranzit-országgá vált. Erre az időszakra tehető, hogy a globalizációs folyamatok, a regionális konfliktusok gyakorisága új, és az 1990-es évek közepéig növekvő arányú migrációs folyamatokat indított el, amelyek összekapcsolódtak az országok és kontinensek közötti utazási lehetőségek növekedésével. A jugoszláviai válság eredményeként ugrásszerűen növekedett a menedékkérők száma: az 1980-as években évi százezer főről 1992-ben 692 ezerre nőtt Európában.<sup>472</sup>

A statisztikai adatok elemzése alapján megállapítható, hogy Magyarország 1990-es évekre jellemző sajátossága volt, hogy a magyarországi tartózkodás szándékával főként valamelyik szomszédos ország állampolgára (1990 és 1994 között évente mintegy 70-80 százalékban magyar nemzetiségű) nyújtott be menedékjogi kérelmet. A teljes képhez azonban az is hozzátartozik – ami talán okot ad a török menekültügyi hatóság dilemmájára –, hogy a kérelmezők közül sokan próbáltak a menedékjogi eljárás befejezése előtt továbbutazni Nyugat-Európa felé. Továbbá az is gyakran előfordult, hogy az idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldi csak a kiutasítás elkerülése céljából nyújtott be menedékjogi kérelmet. Mindez Magyarország tranzit ország jellegét támasztja alá.<sup>473</sup>

---

<sup>472</sup> LUKÁCS Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.) (2001). *Migráció és Európai Unió*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium. 307.

<sup>473</sup> LUKÁCS – KIRÁLY (2001). *i. m.* 311.

A statisztikai adatok<sup>474</sup> azt mutatják, hogy 1988-ban a regisztrált menedékkérők száma 13 173 volt, ami 1990-ig fokozatos növekedést mutatott. A kérelmezők csaknem száz százaléka román állampolgár volt. 1991-ben azonban kiugróan magas, 53 359 menedékkérőt regisztráltak, a kérelmezők több mint 90 százaléka jugoszláv állampolgár volt. Majd 1992-re visszaesett a kérelmezők száma 16 204 főre. Még ekkor is több mint 92 százalékuk volt jugoszláv állampolgár.

A fentiekből megállapítható, hogy Magyarország csatlakozása a Genfi Konvencióhoz nem volt jelentős hatással a menedékkökök számának növekedésére. Számuk 1991-ben a jugoszláv válság miatt nőtt ugrásszerűen. A Jugoszláviából menekülők számára azonban a magyar kormány ideiglenes védelmet nyújtott. Ezt a „menedékes” státuszt évente felülvizsgálták, és a válság javulásától függően meghosszabbították, vagy visszavonták.

Ugyanígy megvizsgálva a magyar menedékjogi törvény 1998-as hatálybalépése körüli időszak statisztikai adatait, azt láthatjuk, hogy már 1997-ben a 2 109 kérelmező közül 1 411 fő (tehát közel 67 százalék) már Európán kívüli kérelmező volt. 1998-ban az ilyen kérelmezők aránya 47 százalék, 1999-ben pedig több mint 52 százalék volt. Az adatokból az állapítható meg, hogy a földrajzi korlátozás nélkül alkalmazott Genfi Konvenció hatással volt az Európán kívüli menedékkérők számának növekedésére. Figyelemre méltó a Magyarországra érkezett menekülők érkezésének módjára vonatkozó adat is. 1989-ben (79,4 százalék), majd 1997-ben (70,9 százalék) és 1998-ban (70,8 százalék) volt rendkívül kiugró az illegálisan érkezettek száma.<sup>475</sup> 1989-ben ezek között az illegálisan érkezett kérelmezők között még nem volt Európán kívüli kérelmező, tehát nem vonható le az a következtetés, hogy főként az Európán kívüli menekülők érkeztek illegálisan Magyarországra.

Az EU és Törökország Nyilatkozat világossá tette, hogy Törökország egyre jelentősebb szerepet játszik a migrációs kormányzásban nemzetközi és regionális szinten. Egy 2016-ban végzett terepkutatás azt vizsgálta, hogy a Nyilatkozat milyen hatással volt a közpolitikákra, a közbeszédre és a migránsok életére. Firat Genç, Gerda Heck és Sabine Hess megállapítása szerint Törökország szerepét nem lehet csupán az EU határrendszere kiterjesztésének és az EU externalizációs politikája passzív tárgyának tekinteni. Törökország intézményrendszere az EU csatlakozási tárgyalások fényében épül, azonban

---

<sup>474</sup> LUKÁCS – KIRÁLY (2001). *i. m.* 313.

<sup>475</sup> Uo.



mindig is ott volt a folyamatban a török nemzetállam bizonyos fokú autonómiája és belső geopolitikai érdeke.<sup>476</sup>

#### 4.2.4 AZ IDEIGLENES VÉDELMI STÁTUSZ HATÁSA

A Genfi konvenció földrajzi korlátozással történő alkalmazását szem előtt tartva, a Törvénycsomag részeként a nemzetközi védelemről szóló törvény alapján a nem európai kérelmezők részére egyéni kérelem alapján a következő védelmi státusz adható:

- a feltételes menekült státusz, amikor a kérelmező közvetlen fenyegetésnek van kitéve, illetve
- a kiegészítő védelem, amikor a kérelmező olyan országból érkezik, ahol általános erőszak uralkodik.

A Szíriából a török határt átlépve, tömegesen elmenekülők azonban nem kaphatnak ilyen státuszt, mert részükre az ideiglenes védelemről szóló rendelet<sup>477</sup> alapján a török kormány csoportos ideiglenes védelmet biztosít. A Törvénycsomag az elfogadásakor már előrevetítette annak lehetőségét (91. cikk), hogy ideiglenes védelmi státuszt nyújtson a kormány a hazájukat tömegesen elhagyni kényszerülők számára, akik sürgős és ideiglenes védelemre szorulnak. A menedékjogi kérelmüket azonban nem egyénileg vizsgálják meg. Az erről szóló rendelet 2014. október 22-én jelent meg, ezzel intézményesült a 2011 októberében megkezdett de facto ideiglenes védelem. Nefise Ela Gökalp Aras és Zeynep Şahin Mencütek álláspontja szerint több, egymást erősítő ok vezetett az ideiglenes védelem a menekültügy történetében első alkalommal történő hivatalos bevezetéséhez. Ilyen indok volt a menekülők 2011 utáni egyre növekvő tömeges beáramlása Szíriából, összekapcsolva a Genfi konvencióhoz fűzött földrajzi korlátozás további fenntartásával és a kezdeti nyitott kapuk stratégiájával.<sup>478</sup> Az Ideiglenes Védelmi Rendelet a nemzetközi jogi normáknak megfelelően nem bünteti a hatálya alá tartozó személyeket az illegális belépés és tartózkodás miatt, amennyiben ésszerű időn belül regisztráltatja magát a megfelelő

---

<sup>476</sup> GENÇ et al. (2018): i. m. 2.

<sup>477</sup> *Temporary Protection Regulation*. Forrás: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> (A letöltés dátuma: 2021. 06. 25.)

<sup>478</sup> GÖKALP ARAS, NEFISE Ela – ŞAHIN MENCÜTEK, Zeynep (2018): Evaluation of irregular migration governance in Turkey from a foreign policy perspective. *New Perspectives on Turkey*. Vol. 59. November 2018. 63-88. 79.

hatóságnál, továbbá a rendelet tiszteletben tartja a visszaküldés tilalmának alapelvét is. A rendelet előírja, hogy a hatálya alá tartozó külföldiek számára biztosítani kell az egészségügyi, közoktatási, munkaerő-piaci, szociális támogatási, tolmácsolási és hasonló szolgáltatásokat.

Ennek ellenére a rendelet alkalmazásának tapasztalatai alapján a civil szervezetek jelezték, hogy az ideiglenes védelmi státusz komoly jogi, politikai és társadalmi félreértéseket és korlátokat eredményezett azzal, hogy nem határozta meg pontosan az ideiglenes védelem időbeli hatályát, valamint azt, hogy az ilyen státusszal rendelkező személynek milyen kilátásai vannak a honosításra.<sup>479</sup> A státusz ideiglenessége mellett ez a szabályozás még bizonytalanabbá teszi az ideiglenes védelem alatt állók jogi helyzetét és a megélhetését Törökországban.

A sírek elsősorban az óriási létszámuk miatt kerültek előtérbe a török menekültügyi rendszer tanulmányozása során, azonban a többi nem európai menedékkérő helyzete sem megoldott.

**Az általános menedékjogi eljárás a nem európai menedékkérő – kivéve a sír menekülőket – esetében:**

Első lépés, hogy a menedékkérő az UNHCR Törökországi Képviseletén regisztráltatja magát és benyújtja a menedékjogi kérelmét, vagyis menekült státuszt kér. Az UNHCR a saját mandátumán belül lefolytatja a menedékjogi eljárást, ezzel párhuzamosan a Migrációs Hivatal is lefolytatja a menedékjogi eljárást. A Migrációs Hivatalnál, Ankarában történt regisztrációt követően a menedékkérőnek a Migrációs Hivatal által kijelölt településen (ún. Satellite city) kell tartózkodnia, mégpedig folyamatosan, különben elveszítheti a regisztrált státuszát. Ezt ellenőrzik is, a helyi migrációs igazgatási hatóság előírhatja, hogy hetente kétszer, vagy háromszor személyesen be kell jelentkeznie a menedékkérőnek a hatóságnál. A menedékkérő ekkor jogosult az egészségügyi alapellátásra és az állami közoktatásban való részvételre, valamint a munkavállalásra. Az UNHCR-nél történő regisztrációval a nem európai menedékkérőknek – az ideiglenes védelmi státusszal rendelkező sírek kivételével – lehetőségük van részt venni az áttelepítési programban, vagyis a programban részt vevő ország (pl. USA, Kanada, Svédország), a kvótája alapján befogadhatja őket, amennyiben az UNHCR a mandátumán belül elismeri, hogy valóban jogosultak a nemzetközi védelemre.

---

<sup>479</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 6.

## a) Az EU-Törökország Közös Cselekvési Terv

Az EU és Törökország között 2015-ben létrejött közös cselekvési terv célja az volt, hogy Törökország hatékonyabban ellenőrizze a határait az EU felé irányuló migráció szempontjából, emellett teremtsen jobb feltételeket a szír menekültek számára az országban. A cél megvalósítását az EU 3 milliárd euróval támogatta és kilátásba helyezte a vízumliberalizációt a török állampolgárok számára, valamint a csatlakozási tárgyalások megújítását. Törökország pedig vízumkötelezettséget vezetett be a légi és a tengeri határon belépő szír állampolgárokkal szemben azzal a céllal, hogy csökkentse az országba az EU felé a szabálytalan módon történő továbbutazás szándékával érkezők számát. A szíriai háborús zónákból elmenekülő és a szír-török szárazföldi határon Törökországba érkező szírek viszont továbbra is vízum nélkül léphettek be Törökországba.<sup>480</sup> Ezzel a lépéssel az EU a 2015-ös válság tombolása idején csökkenteni akarta a már Törökországban tartózkodó szírek továbbvándorlási hajlandóságát, valamint az újonnan érkezők irreguláris belépését az EU területére.

A Nemzetközi Stratégiai Kutatóközpont (USAK) kutatása alapján két fő ok miatt vállalták a szírek 2015-2016-ban, hogy nekivágnak a veszélyes útnak Törökországból Európába. Az egyik a „helyzeti” kategória, a másik „stratégiai” kategória, mindkettő taszító tényezőnek tekinthető. A helyzeti okok a Törökországban tartózkodó migránsok számára abból eredtek, hogy biztonságosnak vagy bizonytalanak érezték a helyzetüket, valamint abból, hogy valószínűnek látták-e, hogy biztonságosan eljutnak Európába. A helyzeti taszító tényező lehetett a politikai bizonytalanság Törökországban a 2015. június 7-i választásokat követően, vagy az ország biztonsági helyzete. Konkrét vonzó tényező volt a migránsok számára Merkel kancellár nyilatkozata 2015 nyarán, amely szerint Németország 800 000 menekültet fogad be, illetve, hogy „minden szír menedékkérő Németországban maradhat.”<sup>481</sup> Még sürgették is a migránsokat, hogy utazzanak Európába, mielőtt túl késő lenne az EU-Törökország közös cselekvési terv, a NATO bevonása a Földközi-tengeren és az Égei-tengeren végrehajtott műveletekbe, valamint a Törökország és az EU között

---

<sup>480</sup> *EU-Turkey joint action plan*. Forrás:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

<sup>481</sup> *Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a similar statement*. The Independent, Last edited August 24, 2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)

megkötött visszafogadási egyezmény miatt. A kancellár nyilatkozata azt az érzést erősítette a migránsokban, hogy minden nappal veszélyesebbé válhat az utazásuk.<sup>482</sup>

Az USAK hét, a stratégiai kategóriába tartozó taszító tényezőt állapított meg a kutatása alapján:

**1. Reménytelenség.** A Törökországban tartózkodó sírek már 2015-ben sem láttak reményt arra, hogy megoldódik a szíriai válság és hazatérhetnek. Nem bíztak abban sem, hogy a nemzetközi közösségtől anyagi és politikai támogatást kapnak. Nem hittek abban sem, hogy Törökországban stabilan le tudnak telepedni és egy elfogadható életszínvonalat tudnak kialakítani.

**2. Növekvő szegénység.** Akinek volt megtakarítása, az már 2015-re elfogyott, a lakhatási, megélhetési költségek növekedtek, sokak számára korlátozott volt a munkalehetőség. Akik dolgozni tudtak, havonta 220-440 eurót kereshettek.

**3. A munkavállalási engedély beszerzésének nehézségei.** Az Ideiglenes Védelmi Rendelet elfogadásával 2014-ben korlátozott számú sír tudott munkavállalási engedélyt szerezni a szigorú feltételek miatt. Ebben csak a 2016. január 15-én hatályba lépett új munkavállalási szabályok hoztak változást, amely már az EU-Törökország közös cselekvési terv eredménye volt. Az új törvény alapján az kaphatott munkavállalási engedélyt, aki hat hónapot eltöltött az ideiglenes védelmi státuszban, Törökországban. Így is csak abban a tartományban dolgozhattak, ahol legelőször regisztráltatták magukat. A munkahelyeken viszont nem haladhatta meg a sírek létszáma a teljes munkavállalók 10 százalékát. Sokan ezért illegálisan vállaltak munkát, így sem társadalombiztosításra, sem más juttatásokra nem voltak jogosultak.<sup>483</sup>

**4. A segélyek és az egészségügyi ellátás hiánya.** 2013-ban a sírek ingyenes egészségügyi ellátásban részesülhettek. Az ideiglenes védelmi státusszal rendelkező síreknek regisztrálniuk kellett a személyazonosító okmányért, hogy igénybe vehessék a nem sürgősségi ellátást is. Még így is fizetniük kellett 20 százalékos orvosi költséget, vagy 100 százalékos gyógyszerköltséget. Az USAK terepkutatás megállapította, hogy az egészségügyi ellátás igénybevételének több akadály is volt: török nyelvismeret hiánya, kórházi személyzet hiánya, sürgősségi ellátások igénybevételének nehézségei.

---

<sup>482</sup> USAK INTERNATIONAL STRATEGIC RESEARCH ORGANIZATION (2016): *Migrant Smuggling in Turkey: The 'Other' Side of the Refugee Crisis*. USAK Report No. 45. April 2016. Ankara, USAK.

<sup>483</sup> USAK (2016): *i. m.* 35.

**5. Korlátozott jogi és társadalmi státusz.** Annak ellenére, hogy az ideiglenes védelmi státusszal rendelkezők regisztráltathatták magukat a hatóságoknál, hogy az állami szolgáltatásokat igénybe vehessék, a sírek nem kaptak menekült státuszt, vagy lehetőséget arra, hogy beilleszkedjenek a török társadalomba a Genfi konvenció földrajzi korlátozással történő alkalmazása miatt, ezért áttelepítési programban sem vehettek részt. Maga az ideiglenes státusz az akadálya az integrációs politikának. A közös cselekvési terv viszont előírta az integráció elősegítését.

**6. Szüksős oktatási lehetőségek.** A török hatóságok lehetővé tették, hogy tartózkodási engedély nélkül is tanulhassanak a sír gyerekek az állami iskolákban. Az új ideiglenes oktatási központokban is regisztrálhattak. A 2014-2015-ös iskolaévben a tanköteles gyermekek mindössze 24 százaléka iratkozott be az iskolába. A táborokon kívül élő gyermekek pedig nem tudtak iskolába járni, mert a családjuk nem rendelkezett információval, nem volt arab nyelvű tananyag, nem beszéltek törökül, vagy anyagi nehézségeik voltak. Az egyetemi hallgatók számára kijelöltek hét egyetemet a határvárosokban, ahová beiratkozhattak anélkül, hogy bizonyítaniuk kellett volna, hogy korábban jártak egyetemre Szíriában.<sup>484</sup>

**7. Bűncselekmények áldozatává válás a mindennapi életben.** A család szintjén is lehet valaki bűnrészes, vagy áldozat. Gyakori a gyermekházasság, családi nyomásra, vagy kényszer hatására koldulnak a gyerekek az utcán. A sírek mindennapi életére kihat a válság bűnügyi dimenziója, ezért nem érzik magukat biztonságban, valamint az emberi méltóságuk is sérül. A tömeges jelenlétük felverte a lakásbérleti díjakat, az ingyenes helyi szolgáltatásokért is fizetniük kell, mert becsapják őket.<sup>485</sup>

## **b) Az EU-Törökország Nyilatkozat**

2016. március 18-án az EU és Törökország nyilatkozatot írt alá. A megállapodás célja az volt, hogy a Törökországból az égei-tengeri görög szigetekre 2016. március 20. után érkező minden migráns visszautaztatását engedélyezte Törökországba egy gyorsított menedékjogi eljárás után, ami annak megállapítására irányul, hogy a kérelmező szempontjából Törökország biztonságos harmadik országnak, vagy a menedékjog első országának minősül-e. Ez alól a gyorsított eljárás alól és a visszautaztatás alól csak a sérülékeny csoportba tartozó kérelmezők mentesülnek (mozgássérült, fogyatékos

---

<sup>484</sup> USAK (2016): *i. m.* 36.

<sup>485</sup> USAK (2016): *i. m.* 37.

személyek, a krónikus betegek, egyedülálló anyák a gyermekeikkel), akik a szokásos menedéjogi eljárásban nyújthatják be a menedéjogi kérelmüket. Viszonzásul az EU ígéretet tett arra, hogy befogad legfeljebb 72 000 szír állampolgárt Törökországból egy kvóta alapján, vagyis minden visszautaztatott szír állampolgárért egy másik szír állampolgárt átvesz az EU a török táborokból. Ezért nevezték el a nyilatkozatot egyet egyért, vagy 1:1 alknak. Előnyben részesítették azokat a szíreket, akik nem kíséreltek meg Európába jutni meg nem engedett módon. Ezért 6 millió euróra emelték a pénzügyi támogatást az infrastruktúra és az intézményi kapacitás javítására.<sup>486</sup>

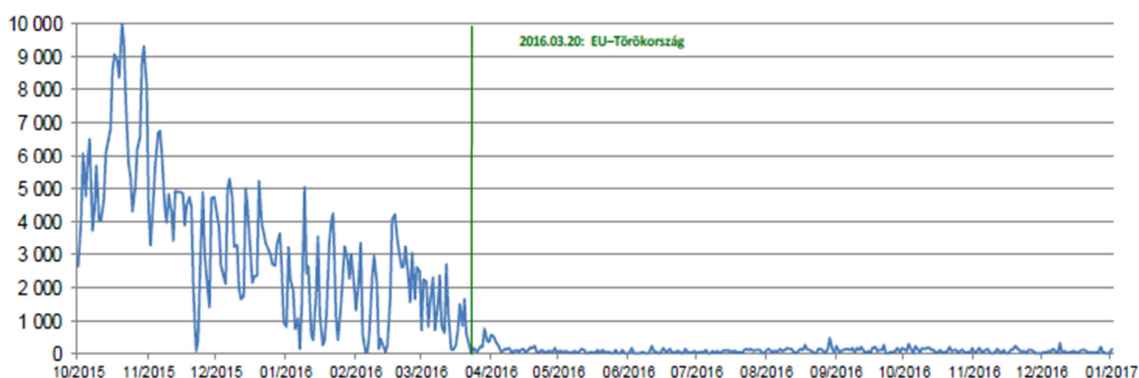
A Nyilatkozatot sok kritika érte. Először is annak jogi háttere miatt, ugyanis a kétoldalú, már régóta problémásan működő görög-török visszafogadási egyezményen alapult és nem minősült nemzetközi megállapodásnak.

#### 4.2.5 AZ EU-TÖRÖKORSZÁG NYILATKOZAT HATÁSAI

Kétségtelen, hogy az intézkedések bevezetése hatékonyan csökkentette a határátlépéseket (12. ábra), bár a 2016. július 15-i katonai puccskísérlet után újra növekedett a számuk. Már az intézkedések bevezetésekor azonban látható volt, hogy a Nyilatkozat kudarcba fulladhat. Már 2016-ban a görög fellebbviteli bizottság leállította egyes szír állampolgárok visszautaztatását arra hivatkozva, hogy Törökország nem minősül biztonságos országnak.

12. ábra

Tengeri úton a görög szigetekre érkezők száma (2015.10.01–2017.01.01.)



*Forrás: Európai Számvevőszék (2017): i. m. 28.*

<sup>486</sup> *EU-Turkey statement, 18 March 2016.* Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

A korábbi, közös cselekvési terv része volt ugyan a vízumliberalizáció, azonban a katonai puccskíséret utáni zűrzavaros politikai helyzet miatt az EU bejelentette, hogy ilyen körülmények között nem tűnik valószínűnek a vízumentesség megadása. Erre meg is érkezett a török fenyegetés, hogy akkor Törökország is visszavonja kötelezettségvállalását. Az EU-csatlakozási felkészülés, az állami közpolitikák és a jogalkalmazás mellett kifejlődött jelenlegi migrációs kormányzást jellemző jogi és intézményi reform nem képes csökkenteni a transznacionális szereplők által előírányzott elvárásokat. Ellentmondásos módon a migrációs kontroll externalizációjának dinamikája teret engedett a török kormány bizonyos fokú autonómiájának, amely stratégiaileg és gyakorlatilag előnyt vár attól a feszültségtől, amelyet a közelmúltbeli migrációs mozgások idéztek elő Európában. Firat Genç és szerzőtársai kutatása összességében azt állapította meg, hogy „Nyilatkozat intézkedései a hotspot-elképzeléssel együtt, valamint a balkáni útvonal lezárásával a migrációs mozgások bizonytalanságát eredményezték.”<sup>487</sup> A sírek vándorlásával kapcsolatos török politikai megközelítés megváltozásának, valamint a fokozódó geostratégiai feszültségek hatására Törökország visszaszorította a görög szigetekre történő átkelést az EU nyomására, bevezette a vízumkötelezettséget a szír állampolgárokkal szemben, valamint megszüntette a nyitott kapuk politikáját, sőt le is zárta a szír határt.

Megállapítható, hogy a korábbi, az 1980-as, 1990-es évekre jellemző biztonsági jellegű migrációs és menekültügyi szabályozást az emberi jogok előtérbe kerülése váltotta fel a Törvénycsomag 2014-es hatálybalépésével. Az azóta eltelt időszakban viszont a közpolitikában és a gyakorlatban történt drámai változások, különösen a sírekkel szembeni határátlépési szigorításokat tekintve, azt jelzik, hogy a humanitárius és a biztonsági megközelítés közötti kapcsolat egyre inkább egybefonódott Törökországban, ezért a kormány kezdeményezései a migráció területén a geostratégiai prioritások és a regionális fejlemények mentén történnek.<sup>488</sup>

Firat Genç és szerzőtársai kutatása számos interjúalany beszámolója alapján vonta le azt a következtetést, hogy a szír állampolgárok számára az első számú taszító tényező, ami miatt elhagyják Törökországot és tovább vándorolnak, az a jogi helyzetük ideiglenes mivolta, ami nem ad számukra állandó jogi és társadalmi biztonságot. Az ideiglenes védelmi státusz nem ad pozitív kilátást a jövőre nézve, hiszen az nem jogosítja fel őket huzamos

---

<sup>487</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 7-8.

<sup>488</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 12.

tartózkodási engedély megszerzésére. Továbbá menedékjogot sem kérelmezhetnek az ideiglenes védelem alatt, mert a török állam megállapodott az UNHCR-rel arról, hogy az ideiglenes védelem alatt álló személyeket nem regisztrálja a szervezet, ezáltal nem folytatja le a mandátumában a menedékjogi eljárást sem a sírek esetében. Ez azt is jelenti, hogy nem vehetnek részt az áttelepítési programban sem, kivéve, ha a „sérülékeny csoportba” tartoznak. Csak tetézi a sírek problémáját, ha nem rendelkeznek szír útlevéllel.<sup>489</sup>

A szakirodalom ezt a jelenséget – ami egyébként nem csak a síreknél jelentkezik, hanem minden más nem európai menekülőnél is – csak „jogi limbónak” nevezi, amit az EU-Törökország Nyilatkozat, az állami bürokrácia és az UNHCR stratégiája eredményezett.

A jogi reformok lehetővé teszik, hogy a szír menedékkérők hozzáférjenek az egészségügyi alapellátáshoz, az állami közoktatáshoz és a munkaerőpiachoz. Firat Genç és szerzőtársai terepkutatása azonban a jogi lehetőségek ellenére a társadalmi realitás az, hogy a menedékkérők, valamint az ideiglenes védelmi státusszal rendelkező sírek döntő többsége nem jut hozzá megfelelő társadalmi és gazdasági lehetőségekhez, ami még inkább egy bizonytalan helyzetbe sodorja őket. Ehhez még az is hozzájárul, hogy az olyan kijelölt településen történő kötelező tartózkodás, ahol erősen korlátozottak a gazdasági lehetőségek tovább rontják a menedékkérők amúgy is problémás életkörülményeit. Ez azt eredményezi, hogy még a jogi státuszuk veszélyeztetése árán is elhagyják a kijelölt települést, hogy a nagyobb városokban keressenek munkát, ahol közelebb lehetnek a migráns közösségekhez.<sup>490</sup> Véleményem szerint ez az állam tehermegosztási törekvéseit ássa alá, hiszen egy elosztási rendszer figyelembevételével próbálják a települések között szétosztani a menedékkérőket úgy, hogy a már amúgy is zsúfolt metropoliszok elkerülésével az ország mélységében található településekre irányítják a menedékkérőket.

Az említett terepkutatás az UNHCR gyakorlatával kapcsolatban azt állapította meg, hogy az UNHCR által lefolytatott menedékjogi eljárás és így az áttelepítési program is teljesen lecsökkent. Az UNHCR-hez benyújtott kérelmek száma óriási növekedést mutatott: 2012-ben az új kérelmezők száma 26 500 volt, 2015-re azonban 133 300-ra emelkedett. A terepkutatás azt állapította meg, hogy még azoknak is éveket kell várniuk az áttelepítésre, akiket az UNHCR nemzetközi védelemre jogosultnak ismert el, mert az áttelepítési kvóták

---

<sup>489</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 10.

<sup>490</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 11.



nem elegendők.<sup>491</sup> Ezt a helyzetet súlyosbította a COVID-19 világjárvány, amelynek hatására lelassult a migráció és az áttelepítések száma is csökkent.

Megállapítható, hogy a különféle racionalitások és pályáívek a jogi rendelkezések, a társadalmi és politikai jogok meglehetősen hibrid formációjához vezettek. Annak ellenére, hogy a Törvénycsomag és az Ideiglenes Védelmi Rendelet alkalmazásával a Törökországban tartózkodó menekülők több jogosultsággal rendelkeznek a munka, az oktatás és az egészségügyi és szociális ellátás terén, mint korábban, a legtöbb esetben még mindig rendkívül bizonytalan társadalmi és gazdasági helyzetben maradtak. A nem európai és a szír menedékkérők számára a legnyilvánvalóbb akadály továbbra is az, hogy nem gyakorolhatják az állampolgári jogukat és nincs kilátásuk egy stabil, biztonságos jövőre Törökországban. Az állampolgári jogok gyakorlását illetően meg kell jegyezni, hogy a török állampolgárok jogai is csorbultak a 2016-os katonai puccskísérletet követő szükségállapottal összefüggésben.

Az UNHCR túlterheltsége, az áttelepítési programban részt vevő országok alacsony kvótája, valamint a török migrációs rendszer sajátosságai oda vezettek, hogy a menedékjogi rendszer csaknem összeomlott. Amennyiben valakit elismernek nemzetközi védelemre jogosultnak, még akkor sincs reális kilátása az áttelepítésre, továbbá a fennálló társadalmi és gazdasági feltételek arra készítetik az embereket, hogy tovább vándoroljanak.<sup>492</sup>

A migránsok társadalmi integrációját célzó nemzeti közpolitika hiánya sok késedelmet okoz a helyi hatóságoknak, a civil szervezeteknek, vagy akár az egyéneknek és családoknak, a társadalmi integrációval kapcsolatban. Másrészt ez megteremti a sérülékenység és a belső ellentmondás problémáját.<sup>493</sup>

---

<sup>491</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 12.

<sup>492</sup> GENÇ et al. (2018): *i. m.* 13.

<sup>493</sup> TOLAY (2013): *i. m.* 334.

#### 4.2.6 AZ EMBERKERESKEDELEM VESZÉLYE MINT A MÁSODLAGOS MIGRÁCIÓT ELŐIDÉZŐ TÉNYEZŐ<sup>494</sup>

Az EU és Törökország kapcsolatában mindig fontos szerepet játszott a migráció, ahogy erről korábban szó volt, különösen az irreguláris migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó cselekmények kezelése. A Törökországban tartózkodó sírek kiszolgáltatottsága egy olyan biztonsági szempontot is felvet, amely a válsághelyzetekben még inkább előtérbe kerül. Fontosnak tartom ezért kiemelni a sírek migrációs döntését befolyásoló tényezők közül a humánbiztonság hiányát és a válsághelyzetben megvalósuló emberkereskedelemmel kapcsolatos veszélyeket. Kutatásom azt támasztotta alá, hogy az egyén döntésének többsége a jó kormányzás hiányára, vagyis a gyenge, vagy a nem funkcionáló államokra vezethető vissza. A szíriai válság példáján keresztül az is kirajzolódott, hogy a problémával kapcsolatban hiányzik az összehangolt nemzetközi fellépés.

Az emberkereskedelem olyan összetett jelenség, amelyet társadalmi, gazdasági, kulturális és egyéb tényezők befolyásolnak. Ezek közül több tényező országonként eltérő lehet, azonban vannak közös vonások is. A migrációval kapcsolatban az egyik ilyen vonás, hogy a potenciális áldozat valamilyen okból vándorolni kényszerül, amit az elkövetők kihasználnak a toborzással, valamint a kezdeti együttműködéssel, amelyet később a kényszerítés vált fel, amikor az áldozat már az ország más régiójába, vagy egy másik országba utazott. Az egyén migrációs döntését befolyásoló tényező lehet a szegénység, az elnyomás, az emberi jogok megsértése, a társadalmi vagy gazdasági lehetőségek hiánya, a konfliktus vagy az instabilitás veszélye és a humánbiztonság hiánya. Az emberkereskedelem növekedését eredményezheti politikai instabilitás, militarizmus, polgári felkelés, belső fegyveres konfliktus és – akár a klímaváltozással összefüggő – természeti katasztrófa is. A destabilizáció és a népesség elűzése növeli a kiszolgáltatottságot a kizsákmányolásra és a visszaélésre az emberkereskedelmen és a kényszermunkán keresztül. Ezek a taszító tényezők nyomást gyakorolnak az áldozatokra és migrációra készítetik őket.<sup>495</sup>

A válsághelyzetben megvalósuló emberkereskedelemmel kapcsolatban hiányzik az intézményesített és koordinált megközelítés. Ebből következően a kormányok és a nem

<sup>494</sup> Ez az alfejezet „SZUHAI Ilona (2017): Migráció és emberkereskedelem válság idején – A szíriai konfliktus és a kiszolgáltatottság kapcsolatának dinamikája.” című tanulmány részeinek felhasználásával készült. *Magyar Rendészet* 2017/3. 75–89.

<sup>495</sup> UNODC (2008): Toolkit to Combat Trafficking in Person. 423.

Forrás: [www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT\\_Toolkit08\\_English.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

kormányzati szereplők is figyelmen kívül hagyják az emberkereskedelem jelenségét a válsághelyzetekben.<sup>496</sup> Ritkán tekintik a cselekményt egy válság közvetlen eredményének, ezért a humanitárius válságkezelési tervekben és a stratégiákban sem kap kellő hangsúlyt. A védelem és az azonnali megoldás hiánya növeli az áldozattá válást, különösen az elhúzódó válságokban.<sup>497</sup> A probléma gyökere, hogy a válságba jutott államok gyengülése vagy kudarca tömeges migrációt és menekülthullámot eredményez. A kényszerből menekülők elsődlegesen a válsággal érintett országgal szomszédos államokba vándorolnak. Ezek az államok azonban – különösen, ha már a válság előtt sem voltak stabil helyzetben – a menekülthullámok terhe miatt gyengülhetnek meg.

A nem működő államok kérdése nem csak lokális probléma. A gyenge vagy bukott államok hatalmi vákuumot hoznak létre, amely regionális válságot generál.<sup>498</sup> A kényszer hatására otthonukból elmenekülők nemcsak a hazájukban válnak kiszolgáltatottá, hanem azokban az országokban is, ahol védelmet keresnek. Helyzetük még súlyosabb, ha már a válságmentes időben is bizonytalan volt a jogi státuszuk. Napjainkban a migráció összetett és szerteágazó motivációs jellege miatt nem mindig lehet egyértelműen és azonnal megállapítani a migráció típusát, vagyis, hogy önkéntesen, vagy kényszer hatására indult útnak az adott személy. A hatóságok feladatát ezért nehezíti az emberkereskedelem áldozatainak kiszűrésében, hogy vegyes migrációs áradatok jellemzik a mai vándorlásokat. Ez azt jelenti, hogy az emberek eltérő okokból vándorolnak, eltérő szükségleteik vannak, lehetnek menekülők, csempészett migránsok és emberkereskedelem áldozatai, akik gyakran ugyanazokat az útvonalakat és közlekedési eszközöket veszik igénybe a vándorlás során.<sup>499</sup>

A migránsok tömeges beáramlása Európába 2015 elejétől rávilágított arra a nehézségre, hogy a vándorlók között a nemzetközi védelemre szorulókkal mellett fel kell ismerni az emberkereskedelem áldozatait is. Néhány ilyen személyt beazonosítottak azok között, akik a szíriai polgárháború elől menekültek, viszont sok migráns útközben Európa felé vagy a megérkezést követően kiszolgáltatott maradt az emberkereskedelemmel szemben. A lezárt emberkereskedelmi ügyek korlátozott száma talán nem jelzi a probléma nagyságát, hiszen az áldozatok nem szívesen fordulnak a hatóságokhoz.<sup>500</sup> Más bűncselekményekhez

---

<sup>496</sup> IOM (2015b): *Addressing human trafficking and exploitation in times of crisis*. 8. Forrás: [publications.iom.int/system/files/addressing\\_human\\_trafficking\\_dec2015.pdf](https://publications.iom.int/system/files/addressing_human_trafficking_dec2015.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

<sup>497</sup> IOM (2015b): *i. m.* 10.

<sup>498</sup> RADA (2007): *i. m.* 7.

<sup>499</sup> UNODC (2008): *i. m.* 18.

<sup>500</sup> USA Department of State (2016): 2016 Trafficking in Persons Report.21. Forrás: [www.state.gov/j/tip/](https://www.state.gov/j/tip/)

viszonyítva az emberkereskedelem kevésbé dokumentált, főként válsághelyzetekben nincs mindig megfelelően feltárva a cselekmény a rendelkezésre álló erőforrások hiánya miatt.

Függetlenül a válság típusától a belső menekültek szállásai, a menekülttáborok, valamint a vándorlás közben megrekedt migránsok befogadó helye az olcsó munkaerőt kereső emberkereskedők és bűnszervezetek új áldozatainak gazdag forrását jelentik. Ezért az emberkereskedők elsődleges célpontjai ezek a menekülttáborok. A sebezhető, otthontalan személyek koncentrációja, összekapcsolva a biztonság, a szolgáltatások és a felügyelet hiányával ideális helyszínt teremt az emberkereskedők működéséhez. Az is előfordulhat, hogy a régóta működő táborokban kapcsolatot tudnak létesíteni a korrupctábori alkalmazottakkal és ki tudják alakítani a kereskedői kört.<sup>501</sup>

A fegyveres konfliktusok és a humanitárius válságok felszínre hozzák azokat a csoportokat, amelyeknél nagyobb az emberkereskedelem áldozatává válás kockázata. A válságok súlyosbítják azokat a tényezőket, amelyek növelik az egyén vagy egy csoport kiszolgáltatottságát az emberkereskedelemmel szemben, mint például a megélhetési nehézségek, a diszkrimináció és a nemi alapú erőszak. Szintén növelik a válságok az aránytalan hatásokat olyan csoportokra nézve, amelyek már eleve hatalom és státusz nélkül léteznek a társadalomban, beleértve a nőket, gyermekeket, migránsokat és a menekülteket.<sup>502</sup>

A kiszolgáltatott helyzet emberkereskedelemhez vezethet. Az amerikai külügyminisztérium már 2016-ban, az emberkereskedelemről szóló jelentésében megállapította, hogy a jelenség minden országot érint, és a közös tényező a modern rabszolgaság minden formájában az áldozat kiszolgáltatottsága a kizsákmányolással szemben. Társadalmi, kulturális és gazdasági stratégiák kirekeszthetnek vagy diszkriminálhatnak egyéneket és csoportokat, mert szegények, szellemi vagy testi fogyatékkal élnek, illetve a nemük vagy származásuk miatt. Egyes emberek a bizonytalan jogi helyzetük, vagy nyelvi akadályok miatt nem tudják igénybe venni az egészségügyi és a jogi szolgáltatásokat, továbbá a válsághelyzetben lévő közösségek és a gyermekek nem képesek megvédeni magukat. Az emberkereskedők ezeket a hátrányokat használják ki. Céljuk, hogy kizsákmányolják és rabszolgasorba kényszerítsék az áldozataikat,

---

rls/tiprpt/2016/index.htm (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

<sup>501</sup> USA Department of State (2016): i. m. 32.

<sup>502</sup> UN Security Council (2016): *Report of the Secretary-General on the implementation of measures to counter trafficking in persons*. S/2016/949. 1. Forrás: [reliefweb.int/report/world/report-secretarygeneral-implementation-measures-counter-trafficking-persons-s2016949](http://reliefweb.int/report/world/report-secretarygeneral-implementation-measures-counter-trafficking-persons-s2016949) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

motivációjuk az alacsony kockázat és az óriási profit, a kereslet pedig garantált. Azokra vetik ki a hálójukat, akikre a biztonság és a lehetőségek hiánya jellemző, kényszerítik vagy megtevesztik, hogy ellenőrzésük alá vonják őket, majd profitáljanak a kikényszerített szolgáltatásból.<sup>503</sup>

Az emberkereskedelem áldozatait tekintve látható, hogy az emberkereskedelem fogalmának bővülésével az áldozatok köre is változott. Kezdetben egyértelműen a nők és a leánygyermek, később a fiúgyermek is az áldozatok közé tartoztak.<sup>504</sup> A férfiak és a fiúgyermek főként a munkacélú kizsákmányolás és a kényszertoborzás áldozatai. Válság idején a kockázatnak kitett személyi körhöz tartozhatnak az irreguláris migránsok, a migráns munkavállalók, a tranzitmigránsok, a menedékkérők, a menekülők, akik közvetlenül, vagy a tranzitálás során a válság csapdájába estek, valamint a migráns munkavállalók hátrahagyott családtagjai, a belső menekültek, illetve a helyi lakosság. Meg kell említeni még a vándorló gyermekeket, a női családfős családokat, a családon belüli erőszak, a kizsákmányolás áldozatait, a kisebbségeket és a diszkrimináció áldozatait, valamint az olyan személyeket, akik a nemük, életkoruk, társadalmi, gazdasági vagy politikai körülmények miatt kiszolgáltatottak.<sup>505</sup>

#### **4.2.6.1 Az emberkereskedelem és a szíriai válság kapcsolata**

A fegyveres konfliktusok és a humanitárius katasztrófák elől menekülő emberek rendkívül kiszolgáltatottak az emberkereskedelemmel szemben, mialatt biztonságot és védelmet keresnek. A kényszer nyomására veszélyes migrációs döntéseket hozhatnak. Ez a folyamat kísérhető figyelemmel a szíriai válság szakaszaiban is. Szíriában zajló konfliktus 2011 márciusa óta üldöz el gyermekeket, nőket és férfiakat az otthonukból. A szíriai válság a tizenegyedik évébe lépett és a civileknek még mindig viselniük kell a válság nehezét, a példátlan szenvedést, rombolást és az emberi élet semmibe vételét. Az alapvető infrastruktúra – többek között iskolák és kórházak – lerombolása, a fizetőeszköz leértékelése, a szankciók hatása, az élelmiszerárak növekedése, az üzemanyag, az

---

<sup>503</sup> USA Department of State (2016): *i. m.* 8.

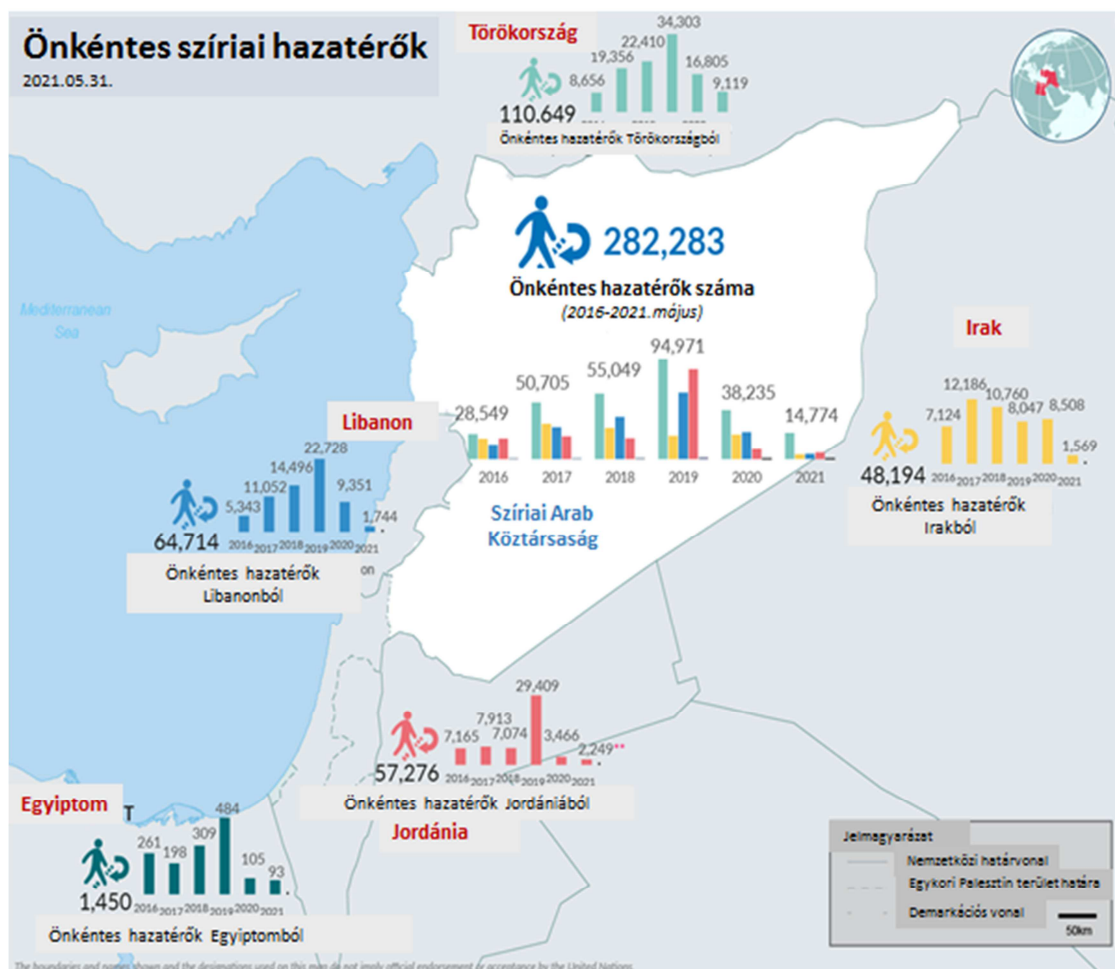
<sup>504</sup> FEHÉR Lenke (2008): Nemzetközi migráció, embercsempészet, emberkereskedelem. In PÓCZIK Szilveszter– DUNAVÖLGYI Szilveszter szerk.: *Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 147–176. 158.

<sup>505</sup> IOM (2015b): *i. m.* 32.

elektromos áram és a tiszta víz hiánya már eddig is óriási áldozatokat követelt a szíriai családok és közösségek többségétől az egész országban.

2011 óta a lakosság több mint fele kényszerült elhagyni otthonát Szíriában. A belső menekültek számát több mint 6,2 millióra becsülik, a szomszédos országokban több mint 5,6 millió szíriai menekültet regisztráltak, Európában pedig több mint 1,2 millió szír állampolgár kért menedékjogot. A legtöbb szíriai Törökországban van, számuk meghaladta a 3,7 milliót. Libanonban több mint 850 000, Jordániában közel 670 000, Irakban közel 249 000, Egyiptomban több mint 133 000, más észak-afrikai országban közel 31 000 Szíriából elmenekültöt regisztráltak.<sup>506</sup> Az elmenekültek óriási száma mellett az elmúlt években sokan önként hazatértek Szíriába (13. ábra). A nemzetközi migrációban tapasztalt csökkenő tendencia a COVID-19 járvány miatt azonban a hazatérések lehetőségét is csökkentette.

13. ábra  
Önkéntes hazatérés Szíriába, 2016–2021



<sup>506</sup> Refugee situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (A letöltés dátuma: 2021. 10.31.)

*Forrás: Refugee situation: [http://data2.unhcr.org/en/situations/syria\\_durable\\_solutions](http://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions)*

A háború és az otthonuk elhagyása tovább súlyosbította a már a háború kitörése előtt Szíriában élő migránsok és menekültek nehéz helyzetét, amely 2011 előtt is bizonytalan volt. Az ICMPD kutatása a konfliktus emberkereskedelemre gyakorolt hatásait vizsgálta Szíriában és a szomszédos országokban nagy hangsúlyt fektetve az otthontalanná vált szír emberek kiszolgáltatottságára.<sup>507</sup> A tanulmány megállapította, hogy az elmúlt években növekedett az emberkereskedelem szír áldozatainak száma a Közel-Keleten. A válság 2011-es kezdete óta az emberkereskedelmi esetek száma lényegesen növekedett, ugyanakkor az áldozatok gyakran nem tettek feljelentést. A jelenség súlyosságát az IOM felmérése is alátámasztotta, amelyet a vegyes migrációs csoportokról végzett 2015 decembere és 2016 márciusa között a nyugat-balkáni útvonalon. A felmérésben részt vett 2385 személy több mint hét százaléka számolt be legalább egy embercsempészéssel vagy más kizsákmányolással kapcsolatos esetről, amelyet az útja során tapasztalt. A szír állampolgárok között ez az arány közel 9 százalék volt. Az ICMPD kutatása szerint az emberek gyakran azért válnak emberkereskedelem áldozatává, vagy azért zsákmányolják ki őket, mert nem képesek saját alapszükségleteiket kielégíteni. Ez különösen igaz válságok és elhúzódó fegyveres konfliktusok idején, hiszen a segítségnyújtó szervezetek is nehezen tudják elérni a nélkülöző célcsoportokat. A szíriai menekülteket befogadó országokban a legális tartózkodással és a legális munkavállalás lehetőségével kapcsolatos nehézségek rontják a helyzetet.

A szomszédos országokba elmenekült személyek jogi helyzetével összefüggésben az ICMPD kutatása érdekes megállapításokat tett. A feltárt esetek többségében az emberkereskedelem nem magához a migrációs mozgáshoz kapcsolódó határon átnyúló jelenség volt. Sok esetben az emberkereskedelem folyamata abban az országban kezdődött, ahová a válságövezetből az emberek elmenekültek és védelmet kerestek. Ezekkel az áldozatokkal még akkor is kereskedtek a befogadó országban vagy a régió más országaiban, miután nemzetközi védelemben részesültek. Az emberkereskedelem nem csak a jól szervezett bűnözői csoportokra jellemző. A kizsákmányolás leggyakrabban alacsonyabb szinten valósul meg, ugyanis azok az emberek, akik nem tudják biztosítani

---

<sup>507</sup> HEALY, Claire (2016): *How are the war in Syria and the refugee crisis affecting human trafficking?* 1.

Forrás: [www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Anti-Trafficking/Policy\\_Brief\\_War\\_in\\_Syria\\_affecting\\_human\\_trafficking.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Anti-Trafficking/Policy_Brief_War_in_Syria_affecting_human_trafficking.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

saját maguk és családjuk részére a megélhetést, a lakhatást, valamint az alapvető szolgáltatások igénybevételét, kétségbeesésükben odáig juthatnak, hogy saját családtagjaikat használják ki. Az elhúzódó válsághelyzetben és a menekültválságban a gyermekvédelmi kérdések is a felszínre kerülnek, hiszen a gyerekek kimaradnak az iskolából, születéskor nem kerülnek be a népszámlálásba, ezért esetükben nagyobb a kockázata annak, hogy emberkereskedelem áldozatává válnak.<sup>508</sup>

Az ICMPD kutatásában vizsgált országok – Irak, Jordánia, Libanon és Törökország – közül egyik sem alkalmazza a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi egyezmény által meghatározott „menekült” definíciót azokra a személyekre, akiket a szíriai háború űzött el otthonukból. Ez azt jelenti, hogy a Szíriából menekülőkre sajátos eseti szabályok vonatkoznak, amelyek a háború kitörése, vagyis a kényszmigrációs áradat előtt, vagy annak ideje alatt léptek hatályba. A menekültek helyzetének összetettségét befolyásolta maga a háború és az erőszak, valamint az a jog- és intézményrendszer, amelyben meg kellett alapozniuk a jogi helyzetüket a régió befogadó országaiban, munkát és jövedelmet kellett szerezniük, hozzá kellett jutniuk a humanitárius segélyekhez és a közszolgáltatásokhoz, illetve jogorvoslatot kellett találniuk, amennyiben valamilyen visszaélés áldozatává váltak. A kutatás azt mutatja, hogy a szíreket befogadó szomszédos országok jelentős erőfeszítéseket tettek a menekültügyi helyzet kezelése érdekében, azonban a feltárt eseteket, illetve az emberkereskedelem veszélyének kitettség természetét és mértékét sok tényező befolyásolta. Ezek részben a menekülés nagyságrendjére részben pedig az ország jogi, politikai, infrastrukturális, biztonsági és társadalmi-gazdasági körülményeihez kapcsolódtak.<sup>509</sup> Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) alátámasztotta, hogy a határokon átnyúló emberkereskedelem az általános migrációs áramlatot követi. Az emberkereskedelem globálisan felfedezett áldozatainak többsége (mintegy 60 százalék) migráns volt abban az országban, ahol áldozattá vált.<sup>510</sup>

---

<sup>508</sup> HEALY (2016): *i. m.* 3-4.

<sup>509</sup> HEALY (2016): *i. m.* 4.

<sup>510</sup> UNODC (2008): *i. m.* 66.



#### **4.2.6.2 Törökország fellépése az emberkereskedelem ellen**

Az emberkereskedelem szempontjából Törökország fontos tranzit és célország. 2020-ban egy összefoglalót készítettek arról, hogy milyen lépéseket tett a kormány a Globális Migrációs Megállapodás (GMM) céljaival kapcsolatban. Ez a dokumentum a nemzetközi migrációval összefüggő emberkereskedelemmel kapcsolatban kijelenti, hogy Törökország harcol az emberkereskedelem és a migránsok csempészése ellen. Ezzel kapcsolatban nemzeti jogszabályokat is elfogadtak számos nemzetközi dokumentum alapján, mint például az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének az embercsempészás, különösen a nők és gyermekek csempészése elleni jegyzőkönyve. A török büntető törvénykönyvben 2002-ben jelent meg először az emberkereskedelem tényállása. Az emberkereskedelem elleni harcról és az áldozatok védelméről szóló rendeletet a Törvénycsomaggal való összhang biztosításával született. Őrizetbe vehetik azokat a külföldieket, akiknél felmerül a gyanú, hogy emberkereskedelem, vagy embercsempészás elősegítésében vettek részt.<sup>511</sup>

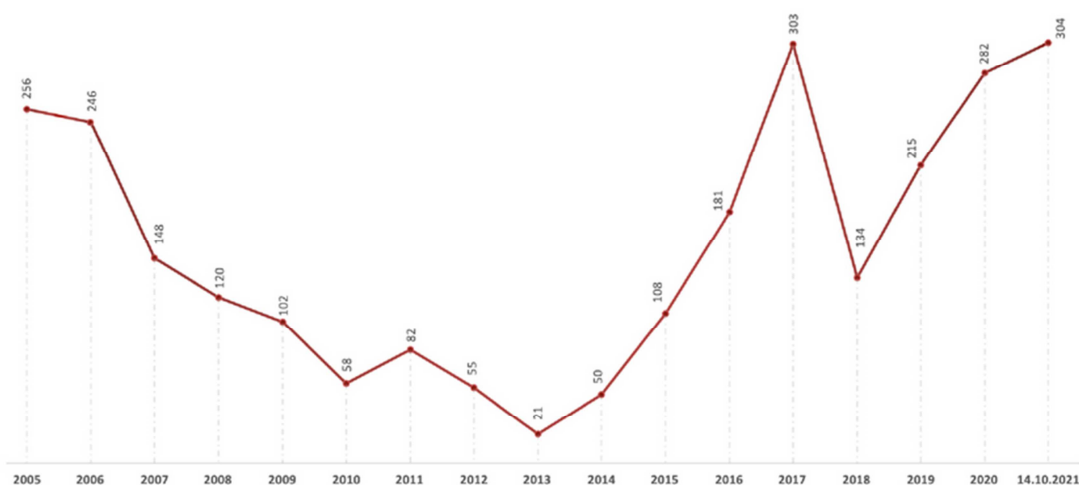
2019 első félévében a török hatóságok 3 776 embercsempészt vettek őrizetbe. A török-görög határon folytatódik a csempészás, ami növekedett 2020 márciusában, amikor bejelentették, hogy a határ nyitva van az EU felé a migránsok és menekültek számára.<sup>512</sup> A tartományi kormányzóságok kiadhatnak egy 30 napos érvényességi idejű tartózkodási engedélyt az emberkereskedelem áldozatainak és ingyenes szállást is biztosítanak számukra. Ezalatt az idő alatt a traumatizált áldozat átgondolhatja helyzetét és együttműködhet a hatóságokkal. 2021-ben (október 14-ig) a török hatóságok 304 áldozatot találtak (14. ábra). Az áldozatok ilyen kiugróan magas számát 2005 óta csak 2017-ben láthattuk.

---

<sup>511</sup> *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) REGIONAL REVIEW. Submission by Turkey.* 11. Forrás: [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/global\\_compact\\_for\\_safe\\_orderly\\_and\\_regular\\_migration\\_dt\\_turkey\\_30\\_october\\_2020.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/global_compact_for_safe_orderly_and_regular_migration_dt_turkey_30_october_2020.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

<sup>512</sup> EUROPEAN COMMISSION (2020): Commission Staff Working Document. Turkey 2020 Report. Brussels, 6.10.2020 SWD(2020) 355 final. 45.

14. ábra  
Az emberkereskedelem áldozatainak száma, 2005–2021



Forrás: Migrációs Hivatal<sup>513</sup>

Az Emberkereskedelem Elleni Koordinációs Bizottság célja, hogy megelőzze az emberkereskedelmet, valamint hogy kidolgozza az emberkereskedelem elleni szakpolitikát és stratégiát. Fontos tevékenysége a közszféra, a magánszféra alkalmazottainak, valamint az NGO-k állományának továbbképzése az emberkereskedelem megelőzése területén, együttműködve az IOM-mel és az UNHCR-rel.<sup>514</sup>

Törökország nagy jelentőséget tulajdonít a migrációs igazgatás biztonsági szempontjának, ezért minden lehetséges intézkedést megtesz az emberkereskedelem megelőzésének, az elkövetők elfogásának és az áldozatok felfedésének biztosítása érdekében. A határokon átnyúló bűncselekmények közös felelősséget jelentenek, amelyek nemzetközi együttműködést követelnek meg. Ennek megfelelően Törökország együttműködik számos szervezettel, az IOM-mel, az Európa Tanáccsal (ET) és az UNHCR-rel az emberkereskedelem elleni harcban és az áldozatok védelmében. Törökország a tevékenységét az ET GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) csoportjának koordinációjával folytatja. A GRETA felelős az ET emberkereskedelem elleni egyezményének végrehajtása figyelemmel kíséréséért. A

<sup>513</sup> Migrációs Hivatal: <https://www.goc.gov.tr/insan-ticareti-ile-mucadele-istatistik> (A letöltés dátuma: 2021. 10. 31.)

<sup>514</sup> *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) REGIONAL REVIEW. Submission by Turkey. i. m. 12.*

GRETA 2019-ben készített először jelentést Törökország emberkereskedelem elleni fellépéséről.

Az EU-Törökország Nyilatkozatban egy együttműködési mechanizmust alakítottak ki a migrációval kapcsolatban annak érdekében, hogy a migráns csempész hálózatok tevékenységét megakadályozzák. 2019-ben 92 százalékkal csökkent az Európába felé vándorló irreguláris migránsok száma Törökország tevékenységének eredményeként. Az országra nehezedő migrációs nyomás azonban tovább növekedett ugyanabban az időszakban.<sup>515</sup>

#### 4.2.7 A KÖZIGAZGATÁSI REZILIENCIA HATÁSA

Uğur Tekiner a migránsok társadalmi integrációját célzó nemzeti közpolitika hiányával, valamint a sérülékenységgel kapcsolatos problémát közigazgatási szempontból fogalmazta meg. Kutatása szerint a migrációs igazgatási politika 2013. évi reformja a teljes körű átalakítás helyett a közigazgatási reziliencia által vezérelve, inkább csak a meglévő migrációs közpolitikát tette „menedzselhetővé.”<sup>516</sup> Balázs István megfogalmazásában a „reziliencia egy rendszer azon képessége, hogy működését és szervezetét elfogadható szinten megtartsa perturbációk közepette is, vagy alkalmazkodva, vagy ellenállva azoknak.” Vagyis, mennyire tud rugalmasan alkalmazkodni a közigazgatás a válságok gyors kezelésében az erőforrások átrendezésével, mennyire tudja alkalmazni a jó kormányzás eszközeit, mint az átláthatóság vagy stratégiai tervezés.<sup>517</sup>

A migrációs igazgatási közpolitika átalakításával Törökországtól azt várják el, hogy elővigyázatosan éber és intézményi szempontból felkészült legyen a váratlan migrációs beáramlásokra. Uğur Tekin a migrációs szakpolitika közigazgatási reziliencia jellegét három részre osztja.

---

<sup>515</sup> *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) REGIONAL REVIEW. Submission by Turkey. i. m. 14-15.*

<sup>516</sup> TEKINER, Uğur (2018): *The recent institutional reform of the migration policy in Turkey from the prism of the administrative resilience.* Forrás: <https://app.oxfordabstracts.com> (A letöltés dátuma: 2020. 03.12.)

<sup>517</sup> BALÁZS István: *A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején.* Forrás: <http://real.mtak.hu/123641/1/Akozigazgatasirezilienciaja...pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 06.01.)

### **1. A közigazgatási reziliencia valójában a tétlenség:**

A szíriai menekültválságon nem lehet teljesen mértékben úrrá lenni, csak intézkedésekkel lehet keretek között tartani. Kihívások kezelése. Csökkenő bizalom a közpolitikák problémamegoldó képességében. Hosszú távú tendencia kialakítása vagy egy közpolitikai tétlenség irányában, vagy egy gyakorlatiasabb vagy ideiglenes szakpolitikai megoldás megteremtése felé.

### **2. A közigazgatási reziliencia valójában a napirend meghatározása és a kapacitásfejlesztés:**

A részvételi, nem hierarchikus és befogadó közpolitikai terv retorikájának használata. A tehermegosztás szándéka más közpolitikai partnerekkel (minisztériumok, közintézmények, helyi önkormányzatok, egyetemek, nemzeti és nemzetközi civil szervezetek).

### **3. A közigazgatási reziliencia valójában a koordináció:**

A hálózatalapú kormányzás dominanciája a reformfolyamatban. Bizottságok, testületek létrehozása a közigazgatási reziliencia által vezérelt hálózatalapú kormányzás alapján. Vonakodás a hatáskörök delegálására az ellenállás lehetséges forrásainak elnémítása mellett.<sup>518</sup>

A jelenlegi vegyes közigazgatási rendszert az újonnan létrehozott Migrációs Hivatal és a korábban létező töredezett szakpolitikai mátrix együttélése jellemzi. Hiányzik a koordináció a testületek, mint a közpolitika-alkotók és a Migrációs Hivatal mint a szakpolitika végrehajtója között. Emellett bizonytalan a helyi kormányzatok jogi és végrehajtási helyzete. A rendszerszintű és holisztikus megközelítés ellenére a közelmúlt közpolitikai reformja a közigazgatási rezilienciára épült és nem érte el a tervezett szakpolitikai eredményt.<sup>519</sup>

## **4.3 Összegzés**

Az Oszmán Birodalom utolsó évszázadában gyökerezik az a mély meggyőződés, ami a Török Köztársaságot megalapításától kezdve végigkíséri, vagyis hogy a modernizáció egyetlen útja a nyugatosítás, ezért a nyugati életstílust tekintették modellnek.

---

<sup>518</sup> TEKINER (2018): *i. m.*

<sup>519</sup> Uo.

Törökországban több évtizede jelentős államszerkezet-átalakítási folyamat zajlik, vagyis az állam szervezetének és funkcióinak felülvizsgálata a piacgazdaság megerősítése céljából. Míg az 1980-as és az 1990-es évek gazdasági reformjainak az IMF és a Világbank volt a legbefolyásosabb külső szereplője a sürgős hiteligeny miatt, addig a 2000-es évek liberalizációs folyamataiban, vagyis a politikai és társadalmi átalakításban az európaizáció volt a meghatározó külső tényező. Szervezeti szempontból az átalakítás legfontosabb eredménye a szabályozó hatóságok létrejötte, amelyek újfajta szervezetet képviselnek a török közigazgatási rendszerben, ezért igazgatási problémákat is okoztak. A belső tényezőket tekintve az egymást követő kormányok biztosították a reformok folytonosságát egyrészt a külső hiteltől függő gazdaság állandósága miatt, valamint azért, mert mindegyik kormány egyértelműen támogatta az EU-csatlakozást. Az átalakítások egyik fontos eredménye, hogy az EU reformjainak megfelelően az AKP kormány jelentősen csökkentette a katonaság – a szekuláris köztársaság történelmileg meghatározott őrzője – befolyását és hatalmát a politikában.<sup>520</sup>

A modern Törökország mai közigazgatási rendszere a közel száz éves, hagyományosan központosított, erős bürokratikus gyakorlatból és kultúrából alakult ki. A török közigazgatási reformok megfelelnek az NPM paradigmájának, Törökország közigazgatása az európai hagyományokon, az angolszász típusú menedzsmenten alapul. Az AKP kormányzása alatt a nyugatosítás beágyazódott paradigmája összekapcsolódott az európaizációval, vagyis ekkor már az EU-csatlakozást tekintették a modernizáció egyetlen útjának. Ez azonban az utóbbi években megváltozott az EU elutasító magatartása miatt Törökország tagságát illetően. Az európai országokból importált életstílus és minták ellenére Törökország sosem adta fel teljesen a hagyományos társadalmi-kulturális jellegét, amelyet az Oszmán Birodalomtól örökölt. Mindent átszőnek a tradíció és a modernitás közötti konfliktusok. A kormányzásban és az igazgatásban is érzékelhető a hagyomány és a modernség közötti feszültség. A 2018. július 9-én megváltozott Törökország kormányformája és bevezették az elnöki rendszert. Ezzel a központosított állam tovább erősödött, kevés teret hagyva a decentralizációnak.

Törökország átalakulása egy olyan ívet mutat, amely a nyugatosítással indult 1923-ban, majd a globalizálódó világba történt beilleszkedéssel folytatódott 1983 és 1991 között, végül az európaizációig jutott 2000-re. Jelenleg az EU-tagság nélküli európaizáció tanúi lehetünk.

---

<sup>520</sup> SEZEN (2011): *i. m.* 336–338.

A közigazgatás hatékonyabbá tétele a migráció kezelésének területén, része Törökország EU-csatlakozásához kapcsolódó, a közigazgatáson kívül több területet érintő átfogó reformfolyamatnak, az európaizációnak. A migrációs igazgatás reformjának történelmi jelentőségét a következő elemek adják:

- A migrációs területet korábban a rendőrség túlsúlya jellemezte, azonban az fokozatosan megváltozott és egy új intézmény vette át a szerepét, ezzel a bevándorlási politikában a rendészeti központú döntéshozás a civil közigazgatáshoz került.
- Először szabályozták törvényi szinten a menedékjogot, valamint általában a külföldiek jogait és kötelezettségeit, illetve társadalmi integrációját.

Törökországban megszületett az első menedékjogi törvény és az alapján az ideiglenes védelmi státuszról szóló rendelet. Törökország ezzel megteremtette azokat a feltételeket, amelyek alapján a Szíriából elmenekült tömegek szabályosan tartózkodhatnak az ország területén. Ezek a feltételek azonban különböznek a más nem európai országból származó menedékkérők lehetőségeitől, akik – a szírekkel ellentétben – egyéni menedékjogi kérelmet nyújthatnak be és egyénileg vizsgálják meg, hogy jogosultak-e a nemzetközi védelemre. Amennyiben jogosultak nemzetközi védelemre, akkor részt vehetnek az áttelepítési programban, amelynek keretében egy harmadik ország befogadhatja őket, mert a teljes menekültstátuszt nem kapják meg Törökországban a Genfi konvenció földrajzi korlátozással történő alkalmazása miatt.

Bemutattam, hogy közel négy milliárd ideiglenes védelem alatt álló személy jogi helyzete a nemzetközi védelmi státuszok kollíziója miatt bizonytalanná vált, megélhetése és negatív perspektívája – elsődleges taszító tényezőként – elősegíti a továbbvándorlás lehetőségét, elsődlegesen Görögország, tehát az EU területére. A humánbiztonság hiánya miatt menekültek el Szíriából, védelmet kerestek Törökországban, és onnan is a biztonság hiánya, a stabil, biztonságos jövő hiánya miatt utaznak tovább, főként az EU felé.

Az EU és Törökország között 2015-ben létrejött Közös Cselekvési Terv célja az volt, hogy Törökország hatékonyabban ellenőrizze a határait az EU felé irányuló migráció szempontjából, emellett teremtsen jobb feltételeket a szír menekültek számára az országban.

Kutatások alapján két fő ok miatt vállalták a szírek 2015-2016-ban, hogy nekivágnak a veszélyes útnak Törökországból Európába. Az egyik a „helyzeti” kategória, a másik „stratégiai” kategória, mindkettő taszító tényezőnek tekinthető. A helyzeti okok a Törökországban tartózkodó migránsok számára abból eredtek, hogy biztonságosnak vagy bizonytalanak érezték a helyzetüket, valamint abból, hogy valószínűnek látták-e, hogy biztonságosan eljutnak Európába. A helyzeti taszító tényező lehetett a politikai bizonytalanság Törökországban, vagy az ország biztonsági helyzete. Az EU és Törökország kapcsolatában mindig fontos szerepet játszott a migráció, különösen az irreguláris migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó cselekmények kezelése. Törökországban tartózkodó szírek kiszolgáltatottsága egy olyan biztonsági szempontot is felvet, amely a válsághelyzetekben még inkább előtérbe kerül, az emberkereskedelem veszélye. A válságok által okozott humánbiztonsági deficithez, a kiszolgáltatottsághoz és a fokozott sérülékenységhöz kapcsolódik ez a bűncselekmény, amely Törökországot kiemelten sújtja. Ez elősegíti az együttműködést a nemzetközi szervezetekkel a modern rabszolgaság megelőzésében.

## **5. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK, ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÉS AJÁNLÁSOK**

Ebben a fejezetben a kutatási téma elméleti keretei, a migrációelmélet, a globális migrációs kormányzás, a közigazgatás elmélete, valamint a szociológiai institucionalizmus megközelítésével az európaizáció alapján összegzem a vizsgálat eredményeit, valamint az abból levont következtetéseket. Az új tudományos eredményeket követően a gyakorlati alkalmazási lehetőségekre vonatkozó ajánlásokkal zárul az értekezés.

### **5.1 ÖSSZEGZETT RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK**

A migrációelmélet taszítás-vonzás rendszerében vizsgálva a török migrációs politikát, megállapítható, hogy a Török Köztársaság kezdeti időszakában, a térség egyetlen szekuláris nemzetállamaként a nacionalizmus meghatározó ideológiája alapján államilag ösztönözték a török etnikumhoz kötődő muszlimok bevándorlását, akiket nem tekintettek migránsnak, hanem inkább „hazatérőknek.” Ezt „réggi” bevándorlásként nevezik, szemben a nem törökök és nem muszlimok 1990-es évektől növekvő bevándorlásával, amit „új” bevándorlásnak tekintenek. Ennek alapja az oszmán birodalmi múlt közös emléke, amely mélyen él a törökök tudatában, és tovább formálja a világban elfoglalt helyükről alkotott nézetüket. Még ma is tartja magát az a meggyőződés, hogy a nem török nem muszlim külföldiek csak ideiglenesen tartózkodnak az ország területén. Ez a felfogás összekapcsolódott azzal az állásponttal, hogy ezeket a migránsokat nem kell integrálni a társadalomba. Úgy tűnik, hogy lassan alkalmazkodik a tudat a realitáshoz, valamint az Európai Unió eszméihez, amelyek alapján nem korlátozható a migráció vallási, vagy etnikai alapon. A Genfi konvenció földrajzi korlátozással történő alkalmazása miatt a nem európai menedékkérők is csak addig maradhatnak az országban, ameddig egy másik ország befogadja őket. Ez az eljárás is hozzájárult ahhoz, hogy Törökország tranzit országgá is vált. Az EU szempontjából ez kritikus helyzetet teremtett, ugyanis a kelet-mediterrán útvonalon jelentős volumenű irreguláris migráció irányul az EU felé.



Az 1960-as évek óta Törökországot főként kibocsátó országnak tekintették az Európába vándorló török vendégmunkások miatt. Az ország történelmére hosszú távú hatást gyakorol, hogy az elmúlt három évtized alatt a migráció célországává átalakult át Törökország.

1954 óta Törökországnak több tömeges migrációs válság kezelését kellett megoldania. A közel-keleti térségben kialakult válsággócok hatására a migrációs politika a biztonsági, illetve a humanitárius szempontok alapján változott. A Törökországban tartózkodó síretek esetében viszont kezdetben a humanitárius szempont dominált, az utóbbi időszakban azonban a biztonsági és gazdasági szempont kerültek előtérbe. Az egy évtizede az országban tartózkodó síretek helyzetét továbbra is ideiglenes eszközökkel kezelik, pedig a számuk megközelítette a négymilliót. Ennek ellenére a török álláspont az, hogy a síreteknek haza kell térniük.

A globális migrációs kormányzás keretében vizsgálva Törökországot, egyértelműen látható, hogy a migráció témakörét érintően rendkívül aktív módon részt vesz minden globális, regionális és helyi szervezet munkájában. Közreműködik a Globális Migrációs Megállapodás, valamint a fenntarthatósági célok végrehajtásában. A globális migrációs kormányzásban aktív Törökország azonban a nemzetközi menekültügyi rendszerben, a migrációs kormányzás egyetlen olyan területén, ahol erős multilaterális keret létezik, nem vesz részt teljes mértékben.

A közigazgatás elméleti keretében megállapítható, hogy a török migrációs igazgatási rendszer történelmi jelentőségűnek nevezett reformja ellenére a közigazgatási rendszerhez tartozó migrációs igazgatási rendszer csak korlátozottan szolgálja az irreguláris migráció továbbgyűrűzésének megakadályozását, ezért az egy évtizede Törökországban tartózkodó síretek, valamint a többi, nem európai menedékkérő bizonytalan helyzete erősítheti a migrációs hajlandóságukat. A szociológiai institucionalizmus megközelítésével az európaizációt független változóként alkalmazva a migrációs intézményrendszer reformját európaizációs eredménynek tekintem. Európai mintára dolgozták ki a migrációs Törvénycsomagot, amelyben először szabályozták törvényi szinten a menedékjogot. Szintén európai mintára alakították át a migrációs rendszert, létrehozva a civil Migrációs Hivatalt. Az elmúlt évtizedek során, a migráció területén dolgozó tisztviselők rendszeresen részt vettek tanulmányutakon az EU-tagállamokban, különféle képzéseken a nemzetközi szervezetek szervezésében (UNHCR, IOM, EASO), amely szakmai területen jelentősen elősegítette az informális normák, rutinok és szokások átvételét. A függő változó a nemzeti politika, az európaizációs alkalmazkodási szándék megléte vagy hiánya. A migrációt érintő

jogi és intézményi reformfolyamat, illetve a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény elfogadása azt a politikai szándékot tükrözte, hogy Törökország teljesíteni akarta az európaizációs követelményeket és hatékonyan akarja kezelni és ellenőrizni a területén zajló irreguláris migrációt. Az alkalmazkodási szándék hiányát jelzi ugyanakkor, hogy a török kormány az új törvény esetén nem élt a lehetőséggel, hogy valóban történelmi reformot valósítson meg a Genfi konvencióhoz fűzött fenntartás feloldásával és a földrajzi korlátozás nélkül történő alkalmazásával. A migrációs igazgatási reformja a teljes körű átalakítás helyett a közigazgatási reziliencia által vezérelve, inkább csak a meglévő migrációs közpolitikát tette menedzselhetővé, ezért nem érte el a tervezett szakpolitikai eredményt.

A migráció kérdésköre stratégiai jelentőségűvé vált. A proaktív külpolitika alapján Törökország a migrációdiplomáciát tudatosan használja külpolitikai az érdekei érvényesítésére akár az EU egyes tagállamai, akár az EU egészének esetében. Az EU felé irányuló irreguláris migráció kezelésével kapcsolatban is, esetenként bizonyos stratégiai előny megszerzése céljából nem akarja megakadályozni az irreguláris migráció továbbgyűrűzését. A 2015-ös migrációs válság által előidézett feszültségek hatására az EU migrációs kontrolljának externalizációja bizonyos mértékű stratégiai előnyt adott a török kormány részére.

Törökország helyzete megváltozott az átalakuló közel-keleti térségben. A stratégiai autonómia megszerzése a szövetségesekkel szemben is, az önálló, független fellépés, valamint az erős állam, erős vezető tradíciójának térnyerése, a belpolitikai hatalom koncentrációja az elnöki rendszer bevezetésével abba az irányba mutat, hogy Törökország nagyhatalmi felemelkedése a cél.

Ankara ambíciói között szerepel, hogy 2023-ra, a köztársaság megalapításának centenáriumára, a török gazdaságot a világ gazdaságilag legfejlettebb tíz országa közé akarja juttatni. A gyors gazdasági eredmények megalapozták az ország növekvő regionális befolyását. Az „Új Törökország” jegyében Erdoğan elnök globális víziója, hogy Ankara nagyhatalomként emelkedik fel a muszlimok feletti befolyás útján Törökország egykori oszmán területein. Célja, hogy Törökországot egy „független” (standalone) közel-keleti hatalomként tegye naggyá, először a Közel-Keleten, majd globálisan. Ezzel az elnök teljesítheti sok török, az egykori szultánok, Atatürk és a saját álmát is.

## 5.2 KÖVETKEZTETÉS

Az értekezés bemutatta, hogy az oszmán múltig visszanyúló nyugatosodási, modernizációs ambíciók megtörni látszanak azzal, hogy az uniós csatlakozási tárgyalások nagy valószínűséggel nem hoznak pozitív eredményt Törökország számára 2023-ra, a Török Köztársaság megalapításának centenáriumára. A külföldiek jogi helyzetével, befogadásával kapcsolatos történelmi gyökerek, az oszmán korig visszanyúló tradíciók még ma is meghatározó jelentőséggel bírnak. A birodalmi örökség formálja a török migrációs politikai kultúrát. A politika prezidencializációja, majd az elnöki rendszer bevezetése, az erős, központosított végrehajtó hatalom, valamint annak „igazgatási gyámsága” a sírek helyi ellátásában és integrációjában jelentős szerepet játszó helyi igazgatási szervek felett, a decentralizáció akadályát jelenti. A bizonytalan megélhetés és a negatív perspektíva, valamint az egyes európai országok által biztosított vonzó tényezők (pl. segélyek) elősegítik a továbbvándorlás lehetőségét az EU területére.

Az európaizációs alkalmazkodás csökkenéséhez hozzájárulnak a közel-keleti régióban zajló, a világpolitika által befolyásolt változások is, a befolyásért folytatott verseny, ahol Törökország elvesztette korábbi vonzerejét és ellenséges légkörbe került. Feltételezhető, hogy Törökország nemzetközi kapcsolatainak aktuális helyzetéből, valamint az európaizáció megtorpanásából ered, hogy Törökország, maga Erdoğan elnök a saját kezébe akarja venni a dolgok irányítását „otthon és világban” is, amelyhez stratégiai autonómiát akar szerezni. Ez is magyarázhatja az elnöki rendszer bevezetését Törökországban, vagyis az önálló nemzeti érdekek is érvényesülnek és nem az európai vagy nemzetközi elvárások szabnak irányt Törökország számára a jövőben.

Az értekezésben átfogó módon bemutatásra került Törökország bonyolult helyzete, hogy milyen globális migrációs helyzetben, milyen történelmi hagyományok, milyen állandó belső közigazgatási és államszerkezeti átalakulások mellett és milyen regionális politikai változások hatásával számolva kell megfelelnie az európai közpolitikai és migrációpolitikai elvárásoknak, ugyanakkor hogyan tudja növelni befolyását a világpolitika hatására szintén változó, versengő heteropoláris régióban. Emellett a migrációdiplomácia is előtérbe került. Bemutattam a migrációs igazgatási rendszerrel kapcsolatos kihívásokat, lehetőségeket és eredményeket. Láthattuk azokat a reformokat, amelyeket a migrációs igazgatás területén Törökország megvalósított. Megállapítást nyert azonban, hogy a migrációs intézményrendszer történelminek nevezett reformja ellenére

nem változott meg a nem európai menedékkérők törökországi helyzete. A Szíriából elmenekült milliók ideiglenesnek tervezett, mára azonban huzamossá vált helyzetét továbbra is ideiglenes eszközökkel kezelik. A török kormány az új törvény esetén nem élt azzal a lehetőséggel, hogy valóban történelmi reformot valósítson meg a Genfi konvencióhoz fűzött fenntartás feloldásával és földrajzi korlátozás nélkül történő alkalmazásával.

A törökországi migráció dinamikájának változásai a történelmi és politikai hatások alapján behatárolható időszakokban azt mutatják, hogy jelenleg egyszerre vannak jelen a történelmi hagyományok és a jövőbe mutató reformok a migrációs politikában. Ez a politika jelenleg is átalakulóban van az állandó migrációs nyomás, a globális migráció gyors változása, valamint az európaizációs kényszer miatt. Mindezek alapján Törökország migrációs stratégiája közvetlenül befolyásolja az Európai Uniót érintő migráció alakulását.

### **5.3 ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK**

Az elvégzett kutatás alapján a következő megállapításokat tekintem tudományos eredménynek.

1. Bizonyítottam (T1), hogy a török migrációs igazgatási rendszer történelmi jelentőségűnek nevezett reformja ellenére a migrációs igazgatási rendszer csak korlátozottan szolgálja az irreguláris migráció továbbgyűrűzésének megakadályozását.
2. Igazoltam (T2), hogy az egy évtizede Törökországban tartózkodó sírek helyzetét továbbra is ideiglenes eszközökkel, az integráció szándéka nélkül kezelik és a bizonytalan státusz erősítheti a migrációs hajlandóságukat.
3. Igazoltam (T3), hogy az európaizációs alkalmazkodási szándék hiányát jelzi, hogy a török kormány az új törvény esetén nem élt azzal a lehetőséggel, hogy valóban történelmi reformot valósítson meg a Genfi konvencióhoz fűzött fenntartás feloldásával és a földrajzi korlátozás nélkül történő alkalmazásával. Egyszerre vannak jelen a konzervatív hagyományok és a jövőbe mutató reformok a migrációs politikában. A migrációs igazgatási reformja a teljes körű átalakítás helyett a

közigazgatási reziliencia által vezérelve, inkább csak a meglévő migrációs közpolitikát tette kezelhetővé, ezért nem érte el a tervezett szakpolitikai eredményt.

4. Bizonyítottam (T4), hogy a migráció kérdésköre stratégiai jelentőségűvé vált. Törökország bizonyos stratégiai autonómia megszerzése céljából nem akarja megelőzni az EU felé irányuló irreguláris migrációt. A migráció a nemzetközi kapcsolatok és a diplomácia érdekérvényesítő eszközeként működik a török kormány kezében, erősítve a migrációdipломácia szerepét.

## **5.4 AJÁNLÁSOK**

A kutatás ráirányította a figyelmet a következő területekre:

- a migrációs folyamatok történelmi gyökerei megismerésének fontosságára;
- a török migrációs politika történelmi és politikai háttér elemeire;
- a világpolitikai és a regionális politikai változások és a migrációs igazgatás összefüggéseire;
- a migrációdipломácia lehetőségeire;
- a globális migrációs kormányzás kiemelt szerepére;
- az európaizáció eredményeire, ugyanakkor az EU normatív hatalmának korlátaira;
- a török migrációs igazgatási jogterület és migrációs igazgatási rendszer működésének az EU felé irányuló irreguláris vándorlásra gyakorolt hatásaira;
- azokra a taszító és vonzó tényezőkre, amelyek miatt a Törökországban tartózkodó szírek nem tekintik tartós megoldásnak a törökországi tartózkodást.

Mindezek alapján célszerűnek látom a kutatás folytatását, hiszen az európaizációs folyamat változásának vagyunk tanúi Törökországban.

## **5.5 A KUTATÁSI EREDMÉNY GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁGA**

A kutatás eredményei a következő területeken használhatók fel:

- A kutatás eredményei felhasználhatók a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán a migrációs szakirányú hallgatók oktatásában.
- A kutatás felhasználható migrációs szakirodalomként.

- A kutatási kérdések hozzájárulhatnak külpolitikai döntés-előkészítési folyamatokhoz.
- A kutatás felhasználható migrációs szakpolitikai döntések előkészítése során tudományos háttéranyagként.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

ABADAN-UNAT, Nermin (2011): *Turks in Europe, from guest worker to transnational citizen*. N.Y. Oxford, Berghahn Books.

ABRAHAMSON, Eric (1996): Management Fashion. *The Academy of Management Review*. Vol. 21, No. 1. 254-285. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/258636> (A letöltés dátuma: 2021. 06.02.)

AKGÜNDÜZ, Ahmet (1998): Migration to and from Turkey, 1783–1960: Types, Numbers and Ethno-Religious Dimensions. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 1. 97-120.

AKGÜNDÜZ, Ahmet (2008): Labour Migration from Turkey to Western Europe, 1960–1974: A multidisciplinary Analysis. Aldershot and Burlington, Ashgate.

AKGÜNDÜZ, Ahmet (2013): Turkey: migration 18<sup>th</sup>–20<sup>th</sup> century. In Immanuel Ness (ed): *The Encyclopedia of Global Human Migration*. 3001-3008.

Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781444351071.wbeghm549> (A letöltés dátuma: 2021. 05.18.)

AYDIN, Yaşar (2016): *The German – Turkey Migration Corridor: Refitting Policies for a Transnational Age*. MPI, February 2016. Forrás: <http://www.migrationpolicy.org> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 17.)

BACHE, Ian (é. n.): *Europeanization: A Governance Approach*

Forrás: <http://aei.pitt.edu/1722/1/Bache.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 28.)

BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

BALÁZS István (2021): A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején. Forrás:

<http://real.mtak.hu/123641/1/Akozigazgatasirezilienciaja...pdf>

(A letöltés dátuma: 2021. 07.01.)

- BALÁZS István (2018): A közigazgatás. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas>. (A letöltés dátuma: 2021. 02. 22.)
- BALOGH István – EGERESI Zoltán – N. RÓZSA Erzsébet – RADA Csaba – SZALAI Máté (2013): *Kapacitások és ambíciók: a török közel-keleti külpolitika alapjai*. MKI-elemzések. E-2013/9.
- BELHAJ, Abdessamad (2017): Migration as an Instrument of Foreign Policy. In Sabjanics István (szerk.): *Modern kori népvándorlás: A migráció komplex megközelítése*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 101-109.
- BENKES Mihály (2021): Az európaizáció: a krízismegoldás politikája. Forrás: <https://doksi.net/hu/get.php?lid=8067> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 22.)
- BETTS, Alexander (2010): *Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate*. Forrás: <https://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg.bsg.ox.ac.uk/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf2>. (A letöltés dátuma: 2021. 01. 04.)
- BEVIR, Mark – HALL Ian (2011): Global Governance. In BEVIR, Mark (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE. 352-365.
- BOUCKAERT, Geert – MIKELADZE Mzia (2008): Introduction. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 1. No. 2. Winter 2008/2009. 7-8.
- BÓDI Stefánia – SZUHAI Ilona (2015): Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4-6. sz. 154-173.
- BÖHNING, W. R. (1978): International Migration and the Western World: Past, Present, Future. *International Migration*. Vol. 16, No. 1. 11–22.
- CAIDEN, Gerald E. (1969, 2007): *Administrative reform*. Chicago, USA, Aldine Transaction Publisher.
- CAPORASO, James A. (2007): The three world of regional integration theory. In GRAZIANO, Paolo R. – VINK, Maarten Peter (eds.): *Europeanization: New Research Agendas*. London, Palgrave Macmillan. 23-34.
- CASTLES, Stephen (2000): International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. *International Social Science Journal*, Vol. 52. No. 165. 269–281.

- CASTLES, Stephen – Haas, HEIN de – MILLER, Mark J. (2014): *The age of migration: International population movements in the Modern World*. Fifth edition. New York, The Guilford Press.
- CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per (2010): Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. Forrás: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-010-0141-4> (A letöltés dátuma: 2021. 01. 22.)
- CHRISTENSEN, Tom (2012): Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*. Volume 1. Forrás: <http://153.122.154.161/articles/files/01-01/01-01.pdf> A letöltés dátuma: (2021. 01. 22.)
- CSERESNYÉS Ferenc (2005): *Migráció az ezredfordulón*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- CSICSMANN László – N. RÓZSA Erzsébet (2013): A Török Köztársaság az átalakuló Közel-Keleten. *Külgügyi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 59-78.
- ÇAĞAPTAY, Soner (2019): *Erdoğan's Empire: Turkey and the Politics of the Middle East*. LONDON, I.B. TAURIS.
- DEMIR, Fatih (2018): Post-NPM and re-centralisation: current themes in Europe and Turkey. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 26, No. 2. 149-164. Forrás: <https://doi.org/10.1080/14782804.2017.1352494> (A letöltés dátuma: 2021. 01. 22.)
- DOLOWITZ, David P. (2003): A policy-maker's guide to policy transfer. *Political Quarterly*. Vol. 74. No. 1. 101–108.
- DONATO, Katharine – MASSEY, Douglas S. (2016): Twenty-First Century Globalization and Illegal Migration. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 666. No. 1. 7-26.
- EGERESI Zoltán (2017): Merre tovább? A német–török kapcsolatok a 2017-es német választás után. 2017. SVKK Elemzések, 24. Forrás: <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2017-24-merre-tovabb-a-nemet-torok-kapcsolatok-a-2017-es-nemet-valasztas-utan-egeresi-z.original.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.)
- EGERESI Zoltán (2019): Törökország: (dez)európaizálódó tagjelölt? In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 253-268.



ERDOĞAN, M. Murat (2014): *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum: Syrians in Turkey: Social Acceptance and Integration*. Hacettepe University, Migration and Politics Research Center.

ERDOĞAN, M. Murat (2020): *Syrians Barometer-2019: A Framework For Achieving Social Cohesion With Syrians In Turkey*. Ankara, Orion Kitabevi.

EROĞLU, Deniz (2015): The making of Immigration Policies in Turkey: An analysis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process. In SIRKECI, Ibrahim – ELÇİN, Doğa – ŞEKER, Güven (eds.): *Politics and Law in Turkish Migration*. London, Transnational Press London.

EUROPEAN COMMISSION (2011): *Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States*. Publication Office of the European Union, Luxembourg.

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2018): *Mit fed a biztonságos, rendezett és szabályos migrációra vonatkozó globális megállapodás?* Tájékoztató. Forrás:

[file:///C:/Users/Home/AppData/Local/Temp/mit\\_fed\\_a\\_biztons\\_gos\\_rendezett\\_s\\_szab\\_l\\_yos\\_migr\\_ci\\_ra\\_vonatkoz\\_glob\\_lis\\_meg\\_llapod\\_s\\_-1.pdf](file:///C:/Users/Home/AppData/Local/Temp/mit_fed_a_biztons_gos_rendezett_s_szab_l_yos_migr_ci_ra_vonatkoz_glob_lis_meg_llapod_s_-1.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 04.20.)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2017): *Az EU válasza a menekültválságra: a hotspot-rendszer*. Különjelentés. Forrás: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/hu/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 17.)

ÉLIÁS Pál (1987): A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések. In KONRÁD Edit (szerk.): *Idegenjog I*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.

FEHÉR Lenke (2008): Nemzetközi migráció, embercsempészet, emberkereskedelem. In Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter szerk.: *Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 147–176.

FICZERE Lajos – FORGÁCH Imre (szerk.) (2005): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris Kiadó.

FINSZTER Géza (2014): *A rendőrség joga*. Budapest, NKE RTK.

GDCR (1995): *Our Global Neighbourhood*. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm> (A letöltés dátuma: 2021. 01. 22.)

FRONTEX (2016): Annual Risk Analysis for 2016. Forrás:

[https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 11.)

GELLÉN Márton (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az állam szerepváltozásai*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

GELLÉN Márton (2019): A bizonyítékokra alapuló közpolitika-alkotás szerepe a döntéstámogatásban. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 181–190.

GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás (2016): *Közpolitika*. Budapest, Wolters Kluwer. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://mersz.hu/kiadvany/53> A letöltés dátuma: (2021. 01. 22.)

GENÇ, Firat – HECK, Gerda, – HESS, Sabine (2018): The Multilayered Migration Regime in Turkey: Contested Regionalization, Deceleration and Legal Precarization. *Journal of Borderlands Studies*. March 2018. 1-20. Forrás:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08865655.2017.1344562?journalCode=rjbs> 20 (A letöltés dátuma: 2021. 04.05.)

GIDDENS, Anthony (2008): Szociológia. Második kiadás. Budapest, Osiris Kiadó. 56. *The Challenge*. Forrás: <https://data4migration.org/> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 26.)

GÖKALP ARAS, Nefise Ela – ŞAHİN MENCÜTEK, Zeynep (2018): Evaluation of irregular migration governance in Turkey from a foreign policy perspective. *New Perspectives on Turkey*. Vol. 59. November 2018. 63-88.

FODOR Pál (2011): Az oszmántól a törökig – A török nemzeti gondolat megszületése. *Magyar Tudomány*. 2011/4. 389-399.

Franck DÜVELL: *Syrian and other migration to Turkey - exception or the norm? A historical and international and comparison*. Forrás: <http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2015c/syrianbyfrankduvell.pdf> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 11.)

HAJNAL György – ROSTA Miklós (2015): NPM and post-NPM in the view of European administrative elites: Towards understanding the relationship of public management reform doctrines. 18. IRSPM Annual Conference. March 2015, Birmingham, UK. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/280010448\\_NPM\\_and\\_post-NPM\\_in\\_the\\_view\\_of\\_European\\_administrative\\_elites\\_Towards\\_understanding\\_the\\_relationship\\_of\\_public\\_management\\_reform\\_doctrines](https://www.researchgate.net/publication/280010448_NPM_and_post-NPM_in_the_view_of_European_administrative_elites_Towards_understanding_the_relationship_of_public_management_reform_doctrines) (A letöltés dátuma: 2021. 06.02.)

- HALÁSZ Iván (2011): *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar.
- HANIOĞLU, M. Şükrü (2008): *A Brief History of the Late Ottoman Empire*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- HAUTZINGER Zoltán (2014): A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*. 2014/2. 69-78.
- HAUTZINGER Zoltán – HEGEDÜS Judit – KLENNER Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.
- HAUTZINGER Zoltán (2018): A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése. Péce, AndAnn.
- HAVERLAND, Markus (2007): Methodology. In GRAZIANO, Paolo – VINK, Maarten P. (eds.): *Europeanization: New Research Agendas*. London, Palgrave Macmillan: 59-70.
- HÁRS Ágnes: A külföldi munkavállalók statisztikai számbavételének kérdéseiről. Forrás: <http://demografia.hu> (A letöltés ideje: 2021. 04. 12.)
- HEALY, Claire (2016): *How are the war in Syria and the refugee crisis affecting human trafficking?* Forrás: [www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Anti-Trafficking/Policy\\_Brief\\_War\\_in\\_Syria\\_affecting\\_human\\_trafficking.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Anti-Trafficking/Policy_Brief_War_in_Syria_affecting_human_trafficking.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)
- HELTAI László (2006): *Globális közjavak*. Forrás: [https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjgovGSz\\_TvAhWTHuwKHYQ\\_BIwQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fpolitologia.ektf.hu%2Fpolvgy2006%2Feloadasok%2Fheltai\\_laszlo.doc&usg=AOvVaw2QgzqUnfz1EIXZqJ-to8aW](https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjgovGSz_TvAhWTHuwKHYQ_BIwQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fpolitologia.ektf.hu%2Fpolvgy2006%2Feloadasok%2Fheltai_laszlo.doc&usg=AOvVaw2QgzqUnfz1EIXZqJ-to8aW) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 10.)
- HORNYACSEK Julianna (2014): *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- HÓVÁRI János (2011): Kétarcú magyar–török történelem. *Magyar Napló*, 23. évf. 10. sz. 64-65.
- HÓVÁRI János (2013): A 21. századi Törökország új utakon. *Külügyi Szemle*, 12. évf., 1. sz.
- IÇDUYGU, Ahmet (2009): International Migration and Human Development in Turkey. UNDP Human Development Research Papers, No. 52. Forrás: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19235/1/MPRA\\_paper\\_19235.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19235/1/MPRA_paper_19235.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.)

IÇDUYGU, Ahmet (2014): Turkey's Migration Transition and its Implications for the Euro-Turkish Transnational Space In AYDIN-DÜZGİT, Senem – HUBER, Daniela – MÜFTÜLER-BAÇ, Meltem – KEYMAN, E. Fuat – TASCI, Jan – TOCCI, Nathalie (eds.): *Global Turkey in Europe II – Energy, Migration, Civil Society and Citizenship Issues in Turkey-EU Relations*. IAI Research Papers. Roma, Edizioni Nuova Cultura. 81-106. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 14.)

IÇDUYGU, Ahmet (2015): *Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead*.

Forrás: <http://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead> (A letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)

IÇDUYGU, Ahmet – YÜKSEKER, Deniz (2010): Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Re-presentation in the Creation of a Migratory Phenomenon. *Population, Space and Place*. 2. Forrás: [wileyonlinelibrary.com](http://wileyonlinelibrary.com). (A letöltés dátuma: 2021. 03. 01.)

IÇDUYGU, Ahmet – AKSEL, Damla B. (2012): *Irregular Migration in Turkey*. Ankara, IOM. 7. Forrás: <https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/sites/22/2017/01/Irregular-Migration-in-Turkey.pdf> A letöltés dátuma: 2021. 05. 11.)

IÇDUYGU, Ahmet – SERT, Deniz (2015): The Changing Waves of Migration from the Balkans to Turkey: A historical account. In VERMEULEN, Hans et al. (eds.): *Migration in the Southern Balkans*. IMISCOE Research Series, 2015, 85-104.

IÇDUYGU, Ahmet – SERT, Deniz (2016): A Debate Over Return Migration: The Case of Turkish Guest Workers in Germany. In LEAL, David L. – RODRÍGUEZ, Nestor P. (eds.): *Migration in an Era of Restriction and Recession Sending and Receiving Nations in a Changing Global Environment*. Switzerland, Springer. 259–272.

ILLÉS Sándor – KINCSES Áron (2009): Migráció és cirkuláció. *Statistikai Szemle*, 87. évf. 7–8. sz. 729–747.

ILLÉS Sándor – KINCSES Áron (2012): Hungary as receiving country for circulars. *Hungarian Geographical Bulletin*, 2012, Vol. 61. No. 3. 197–218.

IOM (2004): *Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners*. Geneva, IOM.

IOM (2011): *Glossary on Migration*. Forrás:

[www.iomvienna.at/sites/default/files/IML\\_1\\_EN.pdf](http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

IOM (2015a): *Migration Governance Framework C/106/40*. 1. Forrás:

<https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 02. 22.)

- IOM (2015b): *Addressing human trafficking and exploitation in times of crisis*. Forrás: [publications.iom.int/system/files/addressing\\_human\\_trafficking\\_dec2015.pdf](https://publications.iom.int/system/files/addressing_human_trafficking_dec2015.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)
- IOM UN MIGRATION (2017a): *Migration Initiatives 2018*. Forrás: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_initiatives\\_2018\\_0.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_initiatives_2018_0.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 06.)
- IOM UN MIGRATION (2017b): *World Migration Report 2018*. Geneva, IOM. Forrás: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018> (A letöltés dátuma: 2020.03.12.)
- IOM UN MIGRATION (2018): *Migration Governance Overview: The Republic of Turkey*. Forrás: <https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2019-04/Migration%20Governance%20Profile-The%20Republic%20of%20Turkey.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)
- IOM (2019a): *Glossary on migration, IML Series No. 34, 2019*. Forrás: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf). (A letöltés dátuma: 2021. 03. 01.)
- IOM UN MIGRATION (2019b): *World Migration Report 2020*. Forrás: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf) (letöltés ideje: 2020.03.12.)
- IOM UN MIGRATION (2019c): *Advancing a common understanding of migration governance across regions. Assessment Report*. Forrás: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/advancing-a-common-understanding.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 03. 21.)
- JENSEN, Jody (2014): *Globalizáció és új kormányzás*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Mundus Novus könyvek. Budapest–Érd, Mundus Novus Kft.
- JUHÁSZ Krisztina (2018): Az Európai Unió normatív hatalmának mérlege a 2016. március 18-i uniós–török nyilatkozat tükrében. *Külggyi Szemle*, 2018 tavasz. 64-80.
- KAISER Tamás (2019): A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 15–32.

- KAISER Tamás (2019): A közpolitikai változások és az implementáció tervezése. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 157–179.
- KAISER Tamás – HORVÁTH Anett (2019): Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás. In KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus. 33–48.
- KALE, Başak (2014): Transforming an Empire: The Ottoman Empire's Immigration and Settlement Policies in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries. *Middle Eastern Studies*, Vol. 50, No. 2. 257-271.
- KARPAT, Kemal H. (1972): The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908. *International Journal of Middle East Studies*. Vol. 3, No. 3. 243-281. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/162799> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 12.)
- KARPAT Kemal H. (1994): Kossuth in Turkey: *The Impact of Hungarian Refugees in the Ottoman Empire, 1849-1951*. Proceedings of International Committee for Pre-Ottoman and Ottoman Studies (CIEPO), Vol. 8. (Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1994).
- KARPAT, Kemal H. (2002): *Studies on Ottoman social and political history: Selected articles and essays*. Leiden, Boston, Köln, Brill. .
- KASABA, Reşat (2009): *A Moveable Empire: Ottoman Nomads, Migrants and Refugees*. Seattle, University of Washington Press. 135.
- KAYA, Karen: *Changing Civil Military Relations in Turkey*. Forrás: <http://fmso.leavenworth.army.mil/documents/Civil-Military-Relations-in-Turkey.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 10. 05.)
- KETTL, Donald F. (2005): *The global public management revolution*, Second Edition, Brooking Institution Press, Washington DC.  
<https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1287bbg> (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)
- KILÉNYI Géza (2008) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 1623-1624.
- KING, Russell (2008): *Vándorló emberiség*. Budapest, Geographia Kiadó.
- KING, Russell (2012): *Theories and Typologies of Migration: an overview and a primer*. Malmö: Malmö University Willy Brandt series of working papers in international Migration and ethnic Relations 3/12.

- KIRIŞCI, Kemal (2000): Migration and Turkey. In UNHCR: The Collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration. Ankara, UNHCR.
- KIRIŞCI, Kemal (2003): *A Transformation from Emigration to Immigration*. Forrás: <https://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration> (A letöltés dátuma: 2009. 06.08.)
- KIRIŞCI, Kemal (2012): Turkey's new draft law on asylum: What to make of It? In PAÇACI ELITOK, Seçil – STRAUBHAAR, Thomas (ed.): *Turkey, migration and the EU*. Hamburg, University Press. 63-83.
- KIRIŞCI, Kemal (2016): *To really improve the lives of Syrian refugees, Turkey and the world must cooperate better*. Forrás: <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2016/06/09/to-really-improve-the-lives-of-syrian-refugees-turkey-and-the-world-must-cooperate-better/> (A letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)
- KOLLER Boglárka (2019): Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- KRASNER, Stephen D. (1988). Sovereignty. An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1. 66–94.
- KUTLAY Mustafa – ÖNIŞ Ziya (2021): Turkish foreign policy in a post-western order: strategic autonomy or new forms of dependence? *International Affairs*, Vol. 97, No. 4. 1085–1104.
- KÜÇÜKHÜSEYİN, Şevket (2013): Turks in the Occident, medieval era. In NESS Immanuel (ed): *The Encyclopedia of Global Human Migration*.  
Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781444351071.wbeghm549>  
(A letöltés dátuma: 2021. 05.18.)
- LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*. 2014/3. 1–10.
- LAPSÁNSZKY András (2016) (szerk.): *Közigazgatási jog I. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, Wolters Kluwer. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://mersz.hu/lapsanszky-kozigazgatasi-jog-i> (A letöltés dátuma: 2021. 03. 12.)
- LUKÁCS ÉVA – KIRÁLY MIKLÓS (SZERK.) (2001). *Migráció és Európai Unió*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium.

- MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA MIGRÁCIÓS MUNKACSOPORT (2015): *Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai*. Budapest, MTA.
- MAJOROS István (2013): Politikai modernizáció az Oszmán Birodalomban, 1774-1914. *Közép-európai Közlemények*, 6. évf. 1-2. sz. 28-38.
- MALMERG, Gunnar (1997): Time and Space in International Migration. In HAMMAR et al. eds.: *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, Berg, 21–48.
- MANDÁK Fanni (2014): A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. *Pro Publico Bono*. 2014. 4. sz. 111-119.
- MASSEY, Douglas S. et al. (1993): Theories of International Migration. A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, Vol. 19. No. 3. 431–466.
- MÁRTONFFY Balázs – NYSTROM, Dwight (2021): „*Kimért multilateralizmus*”: *Előrejelzés a bideni külpolitikáról*. Forrás: [https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/05/KSZ\\_2021\\_1\\_3\\_Martonffy\\_Nystrom.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/05/KSZ_2021_1_3_Martonffy_Nystrom.pdf)  
(A letöltés dátuma: 2021. 06. 20.)
- MCCARTHY, Justin (1995): *Death and Exile: The Ethnic Cleansing of Ottoman Muslims, 1821-1922*. Princeton NJ, Darwin Press.
- MCGOWAN, Bruce (1994): The age of the ayans 1699-1812. In INALCIK, Halil – QUATAERT, Donal (eds.): *An Economic and Social History of the Ottoman Empire, 1300-1914*. 637-743. Cambridge, Cambridge University Press.
- MOLNÁR Tamás Levente (2012): *A németországi török kisebbség helyzetéről*. Forrás: [http://kitekinto.hu/europa/2012/04/03/a\\_nemetorszagi\\_torok\\_kisebbsseg\\_helyzeterl](http://kitekinto.hu/europa/2012/04/03/a_nemetorszagi_torok_kisebbsseg_helyzeterl) (A letöltés dátuma: 2018. 02. 17.)
- NAGY Nelli (2018): Jogok határok között: A migráció politikai filozófiája. *Fundamentum*, 2018. 1. sz. 101-107.
- NASR, Vali – FANTAPPIE, Maria (2021): *How Iran and Saudi Arabia can together bring peace to the Middle East: The promise of diplomacy as the United States withdraws*. Forrás: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2021-08-03/how-iran-and-saudi-arabia-can-together-bring-peace-middle-east> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 04.)
- NATIONAL RAPPORTEUR ON TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND SEXUAL VIOLENCE AGAINST CHILDREN (2016): *Vulnerability up Close. An exploratory study into the vulnerability of children to human trafficking*. Forrás: [www.mensenhandelweb.nl/en/system/files/documents/](http://www.mensenhandelweb.nl/en/system/files/documents/) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)



Office To Monitor and Combat Trafficking in Persons: *Modern Slavery as a Tactic in Armed Conflicts*. Forrás: [news247worldpressuk.com/2015/12/17/modern-slavery-as-a-tactic-in-armed-conflicts/](https://news247worldpressuk.com/2015/12/17/modern-slavery-as-a-tactic-in-armed-conflicts/) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

ÖNIŞ, Ziya – KUTLAY, Mustafa (2016): The Dynamics of Emerging Middle Power Influence in Regional and Global Governance: The Paradoxical Case of Turkey. Forrás: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10357718.2016.1183586> (A letöltés dátuma: 2021. 07. 15.)

ÖZCAN, Gül Berna – TURUNÇ, Hasan (2008): The politics of administrative decentralization in Turkey since 1980. *Handbook of Administrative Reform*. 177–193.

Forrás:

[https://www.researchgate.net/publication/264879157\\_The\\_Politics\\_of\\_Administrative\\_De-centralization\\_in\\_Turkey\\_Since\\_1980](https://www.researchgate.net/publication/264879157_The_Politics_of_Administrative_Decentralization_in_Turkey_Since_1980) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

ÖZOĞLU POÇAN, Burçak (2005): The restructuring of the Turkish public sector as part of the strategy for Europeanisation. *SEER South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*. Vol. 2005. No. 02. 111–129. Forrás: [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. (2003): Managing Rapid and Deep Change in the Newest Age of Migration. *The Political Quarterly*, Vol. 74. No. 1. 39–58.

PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Pécs–Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 56. Idézi: GELLÉN Márton (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az állam szerepváltozásai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

PETERS, B. Guy (2008): Governing from the Centre: Presidents and Prime Ministers. In CONNAUGHTON, Bernadette – SOOTLA, Georg – Peters, B. Guy: *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes supporting the Core Executive*. 7-15. Bratislava, NISPACEE Press.

PETŐVÁRI Bence (2010): *A paradigmaváltás esélyei a fejlett országok migrációs politikájában*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola.

PINTÉR Attila (2013): Törökország külpolitikája a 21. század elején – neooszmán vagy újradefiniált török külpolitika? *Külügyi Szemle*, 12. évf. 1. sz.

- POLLITT Christopher (2008): An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 1. No. 2. Winter 2008/2009. 9-16.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. 3. Edition. Oxford: Oxford University Press.
- PÓCZIK Szilveszter (2016): Nemzetközi migráció és biztonság az iszlamizmus és a közel-keleti válság tükrében. In RAJNAI Zoltán et al. szerk.: *Tanulmánykötet a 7. Báthory-Brassai nemzetközi multidiszciplináris konferencia előadásaiból, 2. kötet*. Budapest, Óbudai Egyetem Biztonságtudományi Doktori Iskola. 127–131.
- RABINOVICH, Itamar – VALENSI, Carmit (2021): *Syrian Requiem: The Civil War and its Aftermath*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- RADA Péter (2007): Átalakuló biztonsági kihívások: A biztonság dimenziói. In Rada Péter (szerk): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*. Budapest, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete. 53-72.
- RAVENSTEIN, Ernest G. (1885): The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48. No. 2. 167–235.
- RICHARDSON, Alan (1967): A Theory and a Method for the Psychological Study of Assimilation. *International Migration Review*, Vol. 2. No. 4.
- ROSENAU, James N. (1995): Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*. Vol. 1, No. 1. 13-43. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/27800099> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 31.)
- ROSTOVÁNYI Zsolt (2006): *Együttélésre ítélve: Zsidók és palesztinok küzdelme a Szentföldért*. Budapest, Corvina.
- ROSTOVÁNYI Zsolt (2012): Az „arab tavasz” hatása a Közel-Kelet geopolitikai térképének újrendeződésére. *Külügyi Szemle*, 11. évf. 1. sz. 44-71.
- ROTBURG, Robert I. (2003): *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*. Forrás: [www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Failed%20States,%20Collapsed%20States,%20Weak%20States-%20Causes%20and%20Indicators.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Failed%20States,%20Collapsed%20States,%20Weak%20States-%20Causes%20and%20Indicators.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)
- SASSEN, Saskia (1996): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, Columbia University Press.

SEZEN, Seriyе (2011): International versus domestic explanations of administrative reforms: the case of Turkey. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 77. No. 2. 322–346. Forrás: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852311399229> (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

SEZEN, Seriyе (2019): Public administration reforms: Is it a global regulation? *TODAIE Review of Public Administration*. Vol. 3. No. 1. 27–48. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/342747275\\_Public\\_Administration\\_Reforms\\_Is\\_it\\_a\\_Global\\_Regulation](https://www.researchgate.net/publication/342747275_Public_Administration_Reforms_Is_it_a_Global_Regulation) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

SIMON, Steven – LANDIS, Joshua – MANSOUR, Aiman (2021): How to Win the Influence Contest in the Middle East: Use the Soft Power of Gulf States to Counter Iran’s Appeal Forrás: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-02-03/how-win-influence-contest-middle-east> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 23.)

SISKA Katalin (2017): Az oszmán közigazgatási rendszer dimenziói. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2017/ 1. 180-194.

SÖZEN, Süleyman (ed.) (2013): *Kamu Yönetimi*. Eskişehir, Anadolu Üniversitesi.

SÍK Endre (szerk.) (2012): *A migráció szociológiája I*. E-tankönyv. Elérhető: [https://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio\\_Szociologiaja\\_1.pdf](https://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio_Szociologiaja_1.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 15.) )

SZALAI András (szerk.) (2020): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC.

SZÉP Árpád (2012): A védett beléptetési eljárás kudarca: a diplomáciai menedékjog vége? *Iustum Aequum Salutare*, VIII. évf. 2012/1. sz. 147–161.

SZUHAI Ilona (2013): Az első török lépések a korszerű migrációs igazgatás kialakításában In GAÁL Gyula, HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIV. Tanulmányok "A változó rendészet aktuális kihívásai" című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport. 309-315.

SZUHAI Ilona (2014): A magyar és a török migrációs jog- és intézményrendszer összehasonlítása: egy kutatás első eredményei. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Szakmai Folyóirata*. 2. évf. 1. sz. 117-126.

SZUHAI Ilona (2015): Rethinking the concept of failed states. *Central European Papers*. Vol. 3. No. 2. 99–110.

- SZUHAI Ilona (2016): A történelmi hagyományok szerepe a török migrációs politikában. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények*. III. évf. 2016/4. sz. 79-90.
- SZUHAI Ilona (2017): Migráció és emberkereskedelem válság idején – A szíriai konfliktus és a kiszolgáltatottság kapcsolatának dinamikája. *Magyar Rendészet* 2017/3. 75—89.
- SZUHAI Ilona (2018a): *Nemzetközi migráció a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- SZUHAI Ilona (2018b): A németországi török diaszpóra kialakulása és migrációjának dinamikája. In: GULYÁS Éva (szerk.): *Migráció és a bevándorlókhoz való viszony Németországban és Magyarországon – Tanulmányok*. Győr, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszék.
- SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? *Belügyi Szemle*, 68. évf. 2020/9. sz. 109-125.
- TAN, Evrim (2018): Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 86. No. 1. 115–133.
- TEITELBAUM, Michael S. (1984): “Immigration, Refugees, and Foreign Policy.” *International Organization*. Vol. 38, No. 3.
- TEKINER, Uğur (2018): The recent institutional reform of the migration policy in Turkey from the prism of the administrative resilience. Forrás: <https://app.oxfordabstracts.com> (A letöltés dátuma: 2020. 03.12.)
- TEMESI István (szerk.) (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- THE EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (2010): *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*. Paris, EUISS.
- TOLAY, Juliette (2013): *Turkey’s Worldviews: Toward a Comparative Political Theory of Migration*. Ann Arbor, MI, ProQuest LLC.
- TOLAY, Juliette (2017): Rewriting National Narratives through the Study of Past Migrations: Turkey’s History of Migrations. *Ethnopolitics*, 2017. 1-21.
- TORMA András (2014): A közmenedzsment reformok új irányai. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszerző és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 95-112.
- TÓTH Pál Péter (2001): Népeségmozgások Magyarországon a XIX. és a XX. században. In LUKÁCS Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.): *Migráció és az Európai Unió*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium.

ZGUT Edit (2011): *A képzett törökök hazamennek*. Forrás: [http://kitekinto.hu/eia/2011/11/14/a\\_kepzett\\_torokok\\_hazamennek](http://kitekinto.hu/eia/2011/11/14/a_kepzett_torokok_hazamennek) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.)

UN DESA (1998): *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1* para. 32. Forrás: [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm\\_58rev1e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 15.)

UN DESA (2019): *International Migration Stock 2019. 2.* Forrás: [www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation\\_2019.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2019.pdf). (A letöltés dátuma: 2020. 03.12.)

UN DESA (2020): *International Migration 2020 Highlights* (ST/ESA/SER.A/452). Forrás: [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unesa\\_pd\\_2020\\_international\\_migration\\_highlights.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 26.)

UNHCR (2016): 'Refugees' and 'Migrants'. Frequently Asked Questions (FAQs). Forrás: [www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html](http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html) (A letöltés dátuma: 2021. 03. 01.)

UNHCR (2021): *Syria Regional Refugee Response: Durable solutions*. Forrás: [http://data2.unhcr.org/en/situations/syria\\_durable\\_solutions](http://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 20.)

UNODC United Nations Office on Drugs And Crime (2008): *Toolkit to Combat Trafficking in Person*. Forrás: [www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT\\_Toolkit08\\_English.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

UN SECURITY COUNCIL (2016): *Report of the Secretary-General on the implementation of measures to counter trafficking in persons*. S/2016/949. Forrás: [reliefweb.int/report/world/report-secretarygeneral-implementation-measures-counter-trafficking-persons-s2016949](http://reliefweb.int/report/world/report-secretarygeneral-implementation-measures-counter-trafficking-persons-s2016949) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

USA Department of State (2016): *2016 Trafficking in Persons Report*. Forrás: [www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2016/index.htm](http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2016/index.htm) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

USAK INTERNATIONAL STRATEGIC RESEARCH ORGANIZATION (2016): *Migrant Smuggling in Turkey: The 'Other' Side of the Refugee Crisis*. USAK Report No. 45. April 2016. Ankara, USAK.

ÜSTÜNER, Yılmaz – YAVUZ, Nilay (2018): Turkey's Public Administration Today: An Overview and Appraisal. *International Journal of Public Administration*. Vol. 41, No. 10. 820–831. Forrás: <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1387147> (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.)

ZETTER, Roger (2015): *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in Global Era*. Forrás: [www.migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era](http://www.migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

ZÜRCHER, Eric J. (2003): *Turkey: A modern history*. Third edition. I. B. Tauris. Forrás: <https://psi424.cankaya.edu.tr/uploads/files/Zurcher,%20Turkey-A%20Mod%20Hist.PDF> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 25.)

## Nemzetközi dokumentumok

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Emberi Jogok Európai Egyezménye, negyedik kiegészítő jegyzőkönyv

*EU-Turkey joint action plan*. Forrás:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*EU-Turkey statement, 18 March 2016*. Forrás:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*New York Declaration for Refugees and Migrants*. Forrás:

[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 20.)

*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Forrás:

[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 20.)

*States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967*

*Protocol*. Forrás: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 06. 24.)

## Jogszabályok

– magyar

1989. évi 15. törvényerejű rendelet 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.

– török

1947. évi 5098. törvény a letelepedési törvény módosításáról

1994. évi minisztertanácsi rendelet a harmadik országból a menedékjog kérelmezésének szándékával egyénileg vagy csoportosan Törökországba érkező külföldiekre és a tömeges beáramlásra vonatkozó eljárásokról és az alapelvekről

2006. évi 5543. törvény a letelepedésről

*Temporary Protection Regulation.* Forrás: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html>

(A letöltés dátuma: 2021. 05. 25.)

– EU

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról

## **Internetes források**

*Agenda 2030:* Forrás: <https://ensz.kormany.hu/agenda-2030> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 20.)

*Abdullah Gül beszéde.* Forrás: [www.tccb.gov.tr/haberler/170/85728/cumhurbaskani-gul-avrupada-goc-islam-vecokkulturluluk-sempozyumuna-katildi.html](http://www.tccb.gov.tr/haberler/170/85728/cumhurbaskani-gul-avrupada-goc-islam-vecokkulturluluk-sempozyumuna-katildi.html). (A letöltés dátuma: 2021. 05. 26.)

*A migráció mint a külpolitikai nyomásgyakorlás eszköze* Forrás:

<https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/05/02/a-migracio-mint-a-kulpolitikai-nyomasgyakorlas-eszkoze/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*António Guterres beszéde.* Forrás:

<https://www.unhcr.org/news/press/2015/2/54ef66796/un-high-commissioner-refugees-antonio-guterres-written-text-speech-un-security.html> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 07.)

„Törökország a világ legtöbb menekültjét befogadó országgá vált.” Az ENSZ Biztonsági Tanács 2015. február 26-i ülése. Nyitó beszéd Szíria humanitárius helyzetéről.

*Belépések-kilépések száma.* <https://www.goc.gov.tr/giris-cikis> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*Budapest Process.* Forrás: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/budapest-process\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/budapest-process_en) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*Az Oszmán Birodalom területe 1683.* Forrás: <https://en.populationdata.net/maps/ottoman-empire-1683/4>(A letöltés dátuma: 2021. 04. 30.)

*Budapest Process.* Forrás: <https://www.budapestprocess.org/>

*Büilent Ecevit nyilatkozata 2001. 11. 26.* Aksam (2001)

*Büilent Ecevit sajtótájékoztatója. 2002. 03. 26.* Cumhuriyet (2002)

*Discussion space: Migration 4.0 - Digitalization & New Technologies*

Forrás: <https://migrationnetwork.un.org/hub/migration-digitalization> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 26.)

*Erdogan hints at Syria intervention in Parliament's opening session* Forrás:

[http://www.todayszaman.com/diplomacy\\_erdogan-hints-at-syria-intervention-in-parliaments-opening-session\\_360461.html](http://www.todayszaman.com/diplomacy_erdogan-hints-at-syria-intervention-in-parliaments-opening-session_360461.html) (A letöltés dátuma: 2014. 10. 05.)

*Erdogan Threatens to Let Migrant Flood Into Europe Resume.* Forrás:

<https://www.nytimes.com/2016/11/25/world/europe/turkey-recep-tayyip-erdogan-migrants-european-union.html>; (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*Erdogan threatens to flood Europe with 3.6 million refugees as Syria offensive forces tens of thousands to flee.* Forrás:

<https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/erdogan-syria-turkey-kurds-europe-refugees-invasion-sdf-latest-middle-east-a9150271.html>; (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*Hollandia megtiltotta a török kampányt.* Forrás:

<https://hu.euronews.com/2017/03/04/hollandia-megtiltotta-a-torok-kampanyt> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*Immigration maps of Turks from east to west throughout history.* Forrás:

[https://www.researchgate.net/figure/Immigration-maps-of-Turks-from-east-to-west-throughout-history-1-The-main-homeland-of\\_fig1\\_325249770](https://www.researchgate.net/figure/Immigration-maps-of-Turks-from-east-to-west-throughout-history-1-The-main-homeland-of_fig1_325249770)(A letöltés dátuma: 2021. 04. 30.)

*Legal systems in Turkey: overview.* Forrás: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-016-2851?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-016-2851?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 22.)



Migrációs Hivatal: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (A letöltés dátuma: 2021. 10. 31.)

Migrációs Hivatal: <https://www.goc.gov.tr/insan-ticaret-i-ile-mucadele-istatistik> (A letöltés dátuma: 2021. 10. 31.)

*Muszlimok és keresztények elűzése 1770-1923.*

Forrás: [https://www.tc-america.org/files/news/pdf/Forced\\_Displacement.pdf](https://www.tc-america.org/files/news/pdf/Forced_Displacement.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 04. 30.)

*Németország lehetővé teszi a kettős állampolgárságot.* 2014. szeptember. 19. Forrás: [http://hvg.hu/vilag/20140919\\_Nemetorszag\\_lehetove\\_teszi\\_a\\_kettos\\_allam](http://hvg.hu/vilag/20140919_Nemetorszag_lehetove_teszi_a_kettos_allam) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 17.)

*Not all Syrian migrants to get citizenship, says Turkish gov't.* 2016. július 11. Forrás: <http://www.hurriyetdailynews.com/not-all-syrian-migrants-to-get-citizenship-says-turkish-govt.aspx?pageID=238&nID=101475&NewsCatID=338> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 11.)

*Önkéntes hazatérés Szíriába 2016-2021.*

Forrás: [http://data2.unhcr.org/en/situations/syria\\_durable\\_solutions](http://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions) (A letöltés dátuma: 2021. 07. 22.)

*States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol.* Forrás: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 24.)

STATISTA: *Turkey: Unemployment rate from 1999 to 2020.*

Forrás: <https://www.statista.com/statistics/263708/unemployment-rate-in-turkey/>;

STATISTA: *Turkey: Youth unemployment rate from 1999 to 2020.*

Forrás: <https://www.statista.com/statistics/813118/youth-unemployment-rate-in-turkey/> (A letöltés dátuma: 2021. 06. 24.)

*UN Network on Migration.* Forrás: <https://migrationnetwork.un.org/> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 04.)

*Syrians in Turkey could become citizens: Erdoğan.* 2016. július 3. Forrás:

<http://www.hurriyetdailynews.com/syrians-in-turkey-could-become-citizens-erdogan-.aspx?pageID=238&nID=101165&NewsCatID=338> (A letöltés dátuma: 2016. 07. 04.)

*The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) REGIONAL REVIEW. Submission by Turkey.* Forrás:

[https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/global\\_compact\\_for\\_safe\\_orderly\\_and\\_regular\\_migration\\_dt\\_turkey\\_30\\_october\\_2020.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/global_compact_for_safe_orderly_and_regular_migration_dt_turkey_30_october_2020.pdf) (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*Tíz évvel az „arab tavasz” után.* Kerekasztal-beszélgetés. 2021. január 27. Forrás: <https://kki.hu/tiz-evvel-az-arab-tavas-z-utan/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 20.)

*Törökország tartományai.* Forrás: <https://turkishtravelblog.com/map-of-turkey/> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 30.)

*Turkish Citizens Living Abroad* <http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa> (2021.05.17.)

*Turkey grants work permits to refugees.* Forrás: <http://www.dailysabah.com/economy/2016/04/27/turkey-grants-work-permits-to-refugees> (A letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)

*Turkey Remittances.* Forrás: <https://tradingeconomics.com/turkey/remittances> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 20.)

*Turkey will not stop refugees who want to go to Europe.* Forrás: <https://www.infomigrants.net/en/post/23061/turkey-will-not-stop-refugees-who-want-to-go-to-europe> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 12.)

*What is the meaning of ‘migrants’?* Forrás: <https://meaningofmigrants.org/> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 30.)

*Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030.* Forrás: <https://ensz.kormany.hu/akadalymentes/download/7/06/22000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%ADt%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejl%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. 04. 10.)

*Worldometer World Population* (2020 and historical). Forrás: <https://www.worldometers.info/world-population/> (A letöltés dátuma: 2021. 05. 26.)

# MELLÉKLETEK

## ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra <i>Illegális határátlépések az Unió külső határain, 2015</i> .....	15
2. ábra <i>A Görögországba érkező migránsok származási országa (területe), 2016</i> .....	16
3. ábra <i>A nem európai menedékkérők száma, 2020</i> .....	17
4. ábra <i>A migráns inkluzív és reziduális meghatározása</i> .....	33
5. ábra <i>Elméletek, reformok és megközelítések</i> .....	71
6. ábra <i>A kelet-nyugati irányú vándorlások</i> .....	99
7. ábra <i>Az Oszmán Birodalom területe, 1683</i> .....	101
8. ábra <i>Muszlimok és keresztények elűzése, 1770–1923</i> .....	108
9. ábra <i>Törökország tíz városa, ahol a legtöbb szír él</i> .....	140
10. ábra <i>A sírek tartózkodási jogcímeinek aránya, 2019</i> .....	141
11. ábra <i>Törökország tartományai</i> .....	174
12. ábra <i>Tengeri úton a görög szigetekre érkezők száma (2015.10.01–2017.01.01.)</i> .....	198
13. ábra <i>Önkéntes hazatérés Szíriába, 2016–2021</i> .....	206
14. ábra <i>Az emberkereskedelem áldozatainak száma, 2005–2021</i> .....	210

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat <i>A migráció elemzésének és elméleteinek vizsgálati szintjei</i> .....	42
2. táblázat <i>A globális migrációs kormányzás és a közjavak kapcsolata</i> .....	54
3. táblázat <i>A nemzetközi migránsok becsült száma és aránya a világ népességéhez viszonyítva,</i> .....	93
4. táblázat <i>A nemzetközi migráció átalakulása Törökországban, 1923-2010</i> .....	129

## A DOKTORJELÖLT PUBLIKÁCIÓI

BÓDI Stefánia – SZUHAI Ilona (2015): Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4-6. sz. 154-173.

SZUHAI Ilona (2013): Az első török lépések a korszerű migrációs igazgatás kialakításában. In GAÁL Gyula, HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIV. Tanulmányok "A változó rendészet aktuális kihívásai" című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport. 309-315.

SZUHAI Ilona (2014): A magyar és a török migrációs jog- és intézményrendszer összehasonlítása: egy kutatás első eredményei. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Szakmai Folyóirata*. 2. évf. 1. sz. 117-126.

SZUHAI Ilona (2015): Rethinking the concept of failed states. *Central European Papers*. Vol. 3. No. 2. 99–110.

SZUHAI Ilona (2016): A történelmi hagyományok szerepe a török migrációs politikában. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények*. III. évf. 2016/4. sz. 79-90.

SZUHAI Ilona (2017): Migráció és emberkereskedelem válság idején – A szíriai konfliktus és a kiszolgáltatottság kapcsolatának dinamikája. *Magyar Rendészet* 2017/3. 75—89.

SZUHAI Ilona (2018a): *Nemzetközi migráció a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

SZUHAI Ilona (2018b): A németországi török diaszpóra kialakulása és migrációjának dinamikája. In: GULYÁS Éva (szerk.): *Migráció és a bevándorlókhoz való viszony Németországban és Magyarországon – Tanulmányok*. Győr, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszék.

SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? *Belügyi Szemle*, 68. évf. 2020/9. sz. 109-125.