

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

TÉZISFÜZET

Szuhai Ilona

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

című doktori (PhD) értekezéshez

Témavezető: Prof. Dr. Halász Iván, egyetemi tanár

Budapest, 2021

TARTALOMJEGYZÉK

1. A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA.....	3
2. AZ ÉRTEKEZÉS HIPOTÉZISEI	4
3. KUTATÁSI CÉLOK.....	4
4. KUTATÁSI MÓDSZEREK	5
5. AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLAT TÖMÖR LEÍRÁSA FEJEZETENKÉNT	7
6. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK	13
7. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	16
8. AJÁNLÁSOK	17
9. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁGA	18
10. A DOKTORJELÖLT A TÉMAKÖRBŐL KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE	18
11. A DOKTORJELÖLT SZAKMAI-TUDOMÁNYOS ÉLETRAJZA.....	19

1. A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

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.

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 megvalósítására, valamint a későbbiekben, az EU-Törökország Nyilatkozat aláírására.

Az Európa határainál megjelenő irreguláris migránsok száma először 2014-ben emelkedett meg, 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. Ez utóbbi adat 2014-ben mindössze 50 834 volt. 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. A Törökország és a görög szigetek fizikai közelsége meghatározó tényező az EU területére eljutáshoz.

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. Az Európai Számvevőszék 2017. évi jelentése is megerősítette, hogy a Törökországból érkezők számának növekedéséhez jelentősen hozzájárult a szíriai válság.

Az eltelt időszakban a Törökországban tartózkodó sírek száma megközelítette a négy milliőt. A törökországi taszító és az európai vonzó tényezők hatására erősödhet a migrációs hajlandóság. Az MTA Migrációs Munkacsoportja szerint akkor is elindulhatnak újabb százazrek, 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 menedékjogot a Genfi egyezmény alapján. A sír állampolgárok nem nyújthatnak be egyéni menedékjogi kérelmet, más nem európai állampolgárok viszont igen, akiknek a létszáma nem elhanyagolható, hiszen 2018-ban meghaladta a 114 000 főt.

2. AZ ÉRTEKEZÉS HIPOTÉZISEI

A kutatás során a következő hipotéziseket fogalmaztam meg az értekezésben.

Hipotézis 1.

Feltételezem, 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 sírek bizonytalan helyzete erősítheti a migrációs hajlandóságukat.

Hipotézis 2.

Feltételezem, hogy 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 eszközeként működik a török kormány kezében, erősítve a migrációdipломácia szerepét.

3. KUTATÁSI CÉLOK

A kutatás fő célja annak feltárása, hogy az európaizáció, valamint a török migrációs igazgatási rendszer reformjának eredményeként létrejött új migrációs jogszabályok és intézményrendszer hatékonyan kezeli-e a Törökországból, mint tranzit országból az EU felé irányuló irreguláris migrációt.

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 kutatással 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.

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.

Az értekezésben a következő kutatási kérdésekre keresem a választ:

- Milyen okok miatt változott meg a Törökországban tartózkodó szírek 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 klasszikus migrációs tényezők (vonzás-taszítás) rendszerében a tömeges vándorlás megindulásához?

4. KUTATÁSI MÓDSZEREK

A kutatás 2009-ben kezdődött és 2021 októberében zárult. A kutatás multidiszciplináris megközelítést alkalmaz, így kapcsolódik a történelemtudományhoz, a közigazgatástudományhoz, a politikatudományhoz, a jogtudományhoz és az Európa-tanulmányokhoz.

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. 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. 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.

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 és a nemzetközi szakirodalmat használtam fel. A nemzetközi migrációs trendek az ENSZ szerveinek adatai és jelentései alapján kerültek bemutatásra.

Hasznos adatforrásnak bizonyult a kutatói hálózatok közül az Academia, a Researchgate és a GoogleScholar is.

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 képviselőjének vezetőivel és a tudományos élet migrációval, menekültügyel foglalkozó kutatói, köztük több nemzetközileg elismert egyetemi tanárral, 2009 és 2013 között. A Törökországban rendezett nemzetközi konferenciákon, a török hatóságok által szervezett tájékoztatókon (katonaság, Parti Őrség, Csendőrség), valamint más EU-tagállami, illetve nem tagállami bevándorlási összekötő szakdiplomátával folytatott megbeszélések során szerzett ismeretek segítettek a migráció török szempontból történő 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.

5. AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLAT TÖMÖR LEÍRÁSA FEJEZETENKÉNT

Az értekezés öt fejezetből áll. Az első fejezet, a bevezető rész tartalmazza a kutatás témáját, a téma aktualitását, a témaválasztás indokolását, valamint a tudományos probléma megfogalmazását, ezen felül a kutatási előzmények feltárását, a szakirodalmi áttekintést, 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 alapvetéssel.

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 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 az államok, 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.

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.

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 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. 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 „félleg” nyitott kapuk politikájának nevezhetjük. 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 családdegysítés 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 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 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 célországga 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.

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.

A bevándorlók diplomáciai fegyverként fontos szerepet játszhatnak a szuverenitás, az autonómia, valamint a döntéshozatal kérdéseiben. 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.

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 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. 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. 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.

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 átszönek 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.

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 státusról 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.

Bemutatásra került, hogy közel négymillió 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 szerint 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 bizonytalannak 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. A stratégiai taszító tényezők körébe olyan okok tartoznak, amelyek a törökországi tartózkodás nehézségeihez, valamint a hazatérés kilátástalanságához kapcsolódnak.

A bűncselekmények áldozatává válás mellett a Törökországban tartózkodó szírek kiszolgáltatottsága egy olyan biztonsági szempontot is felvet, amely a válsághelyzetekben még inkább előtérbe kerül, ez az emberkereskedelem veszélye. A válságok által okozott humánbiztonsági deficithez, a kiszolgáltatottsághoz és a fokozott sérülékenységhez kapcsolódik ez a bűncselekmény, amely Törökországot kiemelten sújtja.

Az ötödik 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.

6. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

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 „rég” 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 – a bevándorlás és a kivándorlás mellett – tranzit országgá is vált.

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 sírek esetében viszont kezdetben a humanitárius szempont dominált, az utóbbi időszakban azonban a biztonsági és gazdasági szempont kerültek előtérbe. Az egy évtizede az országban tartózkodó sírek helyzetét továbbra is ideiglenes eszközökkel kezelik, pedig a számuk megközelítette a négy milliót. Ennek ellenére a török álláspont az, hogy a síreknek 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 szírek, 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 az új 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 törvénycsomag 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. 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 migrációdipomáciát 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 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.

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 szírek 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.

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, így Törökország migrációs stratégiája közvetlenül befolyásolja az Európai Uniót érintő migráció alakulását.

7. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

Az elvégzett kutatás alapján a következő megállapításokat tekintem tudományos eredménynek.

1. Bizonyítottam, 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, 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, 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, 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.

8. 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.

9. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁGA

A kutatás eredményei a következő területeken használhatók fel:

- A kutatás eredményei felhasználhatók a Nemzeti Közsolgálati 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.

10. A DOKTORJELÖLT TÉMAKÖRBŐL KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE

1. SZUHAI Ilona (2020): Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját? *Belügyi Szemle*, 68. évf. 2020/9. sz. 109-125.
2. SZUHAI Ilona (2018a): *Nemzetközi migráció a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
3. 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.
4. SZUHAI Ilona (2017): Migráció és emberkereskedelem válság idején – A szíriai konfliktus és a kiszolgáltatottság kapcsolatának dinamikája. *Magyar Rendészet* 2017/3. 75-89.
5. SZUHAI Ilona (2016): A történelmi hagyományok szerepe a török migrációs politikában. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények*. III. évf. 2016/4. sz. 79-90.
6. SZUHAI Ilona (2015): Rethinking the Concept of Failed States. *Central European Papers*. Vol. 3. No. 2. 99–110.
7. BÓDI Stefánia – SZUHAI Ilona (2015): Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4-6. sz. 154-173.
8. 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.

9. SZUHAI Iлона (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.

11. A DOKTORJELÖLT SZAKMAI-TUDOMÁNYOS ÉLETRAJZA

Szuhai Iлона a szakmai munkáját a Belügyminisztérium állományában kezdte. 2000 óta az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (illetve jogelődje) munkatársa. 2004 és 2007 között a Nemzetközi Osztály osztályvezetője volt.

2009 és 2013 között ő volt az első magyar bevándorlási összekötő szakdiplomata, akit a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal helyezett ki Törökországba a „Bevándorlási összekötői hálózat működtetése a tagállami együttműködés rendszerének fejlesztésével” című uniós társfinanszírozású projekt keretében. Számos migrációs tárgyú uniós projektben szerzett nemzetközi, multikulturális környezetben munkatapasztalatot koordinátorként, illetve junior projektmenedzserként.

2013 óta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszékének oktatója, 2014 óta egyetemi tanársegéd. Az Európai Unió migrációs politikájával, a nemzetközi migrációval és az idegenrendészettel kapcsolatos tantárgyakat oktatja.

Elvégezte a Rendőrtiszti Főiskolát, majd a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát. Jogi szakvizsgát 2003-ban, konzuli szakvizsgát 2008-ban tett.

1998-ban elvégezte az FBI Nemzeti Akadémiáját, Quanticoban, ezzel büntetőjogi oklevelet szerzett a Virginia Egyetemen, az USA-ban. Menekültjogi oklevelet szerzett a Nemzetközi Emberi Jogi Intézetben, San Remóban, Olaszországban.

Tagja az FBI Nemzeti Akadémiát végzetek nemzetközi szövetségének (FBINAA).

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában, 2016-ban szerzett abszolutóriumot. Kutatási területe a közigazgatás európai és nemzetközi térben, ezen belül a török migrációs igazgatás reformja, valamint a szíriai humanitárius válság következményeinek kezelése Törökországban.

2013 óta összesen 28 publikációt készített, ebből 2 angol és 7 magyar nyelvű tudományos folyóiratcikk. Több angol és magyar nyelvű könyvrészlet és konferenciaközlemény, valamint több oktatási mű szerzője. Több, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatóival közös publikáció társszerzője.

Angol nyelvből közigazgatási és jogi szaknyelvvizsgálattal bővített felsőfokú nyelvvizsgálattal, török nyelvből pedig alacsony szintű nyelvvizsgálattal rendelkezik.