

SZUHAI ILONA:
**A SZÍRIAI VÁLSÁG ÁLTAL OKOZOTT MENEKÜLT HULLÁM HATÁSA A
TÖRÖK MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁRA**

A szíriai polgárháború kialakulása⁹

A 2011 márciusában kormányellenes demonstrációkkal kezdődött szíriai polgárháború a harmadik évébe lépett. A reformokat követelő tüntetőkkel szemben a rendőrség egyre durvábban lépett fel és az al-Aszad elnök által beígért reformok is vártak magukra. Egy évvel később már a nemzetközi közösség polgárháborúnak minősítette a kialakult helyzetet. Ekkor már megalakult a Szír Nemzeti Tanács, majd 2013-ban a Szír Nemzeti Koalíció. A felkelés egyik legfontosabb folyamata az volt, amikor a fegyveres ellenzékiek a déli, keleti, valamint a nyugati peremterületeken jelentek meg, majd fokozatosan elérték Damaszkuszt¹⁰.

A szír ellenzék Törökország a kezdetektől támogatta. A kormánypártiak és az ellenzék közötti összecsapások kezdetben arra irányultak, hogy elzárják a Törökország felé vezető fő útvonalakat, megakadályozva a sírek átvándorlását Törökországba. A korábban kiváló kapcsolatokat ápoló két baráti ország kapcsolata jelentősen megromlott, főként azért, mert Törökország befogadta, majd ideiglenes védelemben részesítette a szír menekülteket és támogatta a szír ellenzék, valamint a Szabad Szír Hadsereg megalakulását. Ez a rendszeres határincidensekben is megmutatkozott, amelyek közül több nem járt áldozattal, azonban több olyan „átlövés” történt, amikor szír területről „eltévedt golyók”, illetve aknagránátok civil áldozatokat követeltek. Ez utóbbira Törökország már viszonzta a tüzet, azonban a végsőkéig elkerülte, hogy belekeveredjen egy szír-török háborúba. Végül telepítették a Patriot rakétavédelmi rendszert a török-szír határra. Később a szír titkosszolgálatnak tulajdonított merényletek is történtek a szír-török határnál. Ezek közül a legsúlyosabb a 2013. május 11-én elkövetett két robbantás volt Reyhanliban, a szír menekültek és a szír ellenzéki tevékenység fő központjában. 52 személy vesztette életét és több mint 100 fő megsérült. A robbantások erősítették azokat a félelmeket, amelyek szerint a szíriai polgárháború átlépte a határt és Törökországot mélyebbre húzza a válságba. A korábbi incidensek esetén Törökország a NATO szerződés 4. cikkére hivatkozott, ugyanakkor az eddigi legsúlyosabb támadásnál viszont úgy látta, hogy nincs szükség a NATO ülésének azonnali összehívására. Egyértelmű,

⁹ A www.huriyet.com és a www.todayszaman.com vonatkozó cikkei

¹⁰ Wagner Péter előadása a Biztonságpolitikai Szakkollégium 2012. október 10-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hungária körúti kampuszán a szíriai polgárháborúról rendezett nyilvános konferenciáján.

hogy Szíria megpróbálja destabilizálni Törökország déli részét, amennyiben Ankara folytatja a szír ellenzék támogatását. A szíriai válság bármilyen eszközzel történő lehető leghamarabbi befejezése kulcsfontosságú Törökország saját nemzetbiztonsága érdekében.

A jog nem hagyja, hogy egy országban az államhatalom a saját állampolgárait mészárolja le, azonban nincs egy olyan kiforrott gyakorlat, amely jelenleg ezt megakadályozná. Az államok politikai ellenállása miatt bezáródott az a kapu, ami alapján az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa fegyveres beavatkozást engedélyezhetne. Ugyanakkor senkinek sem engedhető meg, hogy önjelölt igazságosztóként tegyen „rendet” Szíriában. Egy humanitárius intervenció lehetővé tételé ugyanis olyan lehetőségeket adna az államok kezébe, amellyel azok bármikor visszaélhetnek¹¹. A nemzetközi közösség nem egységes a szíriai válság megítélésében: az Egyesült Államok és Oroszország eltérő szempögből vizsgálja a konfliktus befejezésének módjait. Abban egyetértenek, hogy az erőszak intenzitását csökkenteni kell, és a szíriai vegyifegyver-készletek biztonságáról is gondoskodni kell¹². Nagyon nagy különbségek vannak a szíriai fejleményekről Nagy-Britannia és Oroszország álláspontja között, még annak megítélésében is, hogy kit terhel a felelősség a szíriai vérontásért¹³.

A Szíriában zajló összecsapások, valamint a humanitárius katasztrófa miatt egyre több szír állampolgár, korábban generációkon keresztül Szíriában élő palesztin menekült és külföldi kényszerül átvándorolni a szomszédos országokba védelmet keresve. Az ENSZ korábban arra figyelmeztetett, hogy a szíriai válság harmadik éve az eddigieknél is rosszabb lesz. Valerie Amos, az ENSZ humanitárius vezetője szerint rosszabbra fordulhat a helyzet, ha a nemzetközi közösség nem talál politikai megoldást a konfliktusra. Már most milliók szenvednek Szíriában a víz- és élelmiszerhiány miatt.

¹¹ Lattmann Tamás előadása, u.a.

¹² Az amerikai és az orosz elnök sajtótájékoztatója a G8-ak észak-írországi csúcstalálkozóján index.hu, 2013. 06.18.

¹³ Az orosz elnök és a brit kormányfő londoni sajtótájékoztatója a G8-ak észak-írországi csúcstalálkozójának előestéjén, index.hu, 2013. 06.18.

A regionális helyzet

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (a továbbiakban: Menekültügyi Főbiztosság) adatai szerint jelenleg 1.731.572 személyt érint közvetlenül a Szíriában zajló erőszak¹⁴. Az exodus 2013-ban drámaian felgyorsult, az év első öt hónapjában több mint 1 millió főt vettek nyilvántartásba a szomszédos országokban (Irak, Jordánia, Libanon, Törökország). A 2013. évre előre vetített becslések szerint folytatódik a menekültek kiáramlása és visszatérésük időpontja bizonytalan. A Menekültügyi Főbiztosság szerint számuk elérheti a 3,45 millió főt az év végére, ha a válság tovább mélyül. Szintén az év végére Szíria népességének a fele segélyekre fog szorulni: 3,45 millió menekült és 6,8 millió lakos Szírián belül, ez utóbbiak közül sokan az otthonukból elűzött belső menekültté válnak.

A Menekültügyi Főbiztosság becslései alapján naponta 8.000 szír menekül át a szomszédos országokba és Egyiptomba. A menekültek 51 százaléka gyermek. A nők és gyermekek aránya a teljes menekültpopuláció háromnegyed részét teszi ki. A regisztrált menekültek háromnegyed része befogadó családoknál és közösségeknél él városokban és vidéki területeken egyaránt. A menekültek döntő többsége segélyekre szorul.

Az EU és az UNICEF törökországi képviselője közös projektet indított egy regionális támogatási program megalapozására a válságtól sújtott szír nép és a szomszédos országok megsegítésére. A projekt a törökországi táborokban élő sérülékeny csoportba tartozó 97.000 iskoláskorú (4-18 év) gyermeket támogatja. Az UNICEF a Török Vörös Félhold szervezetével, a Külügyminisztériummal, a Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal és az Oktatási Minisztériummal együttműködve valósítja meg a 18 hónapos projektet, amelynek költségvetése 5,6 millió euró. A szír gyermekek és fiatalok kritikus oktatási helyzetének javítására ez az első lépés.

Az EU eddig összesen 550 millió euróval a legnagyobb donor a szíriai válság hatásainak kezelésében. 322 millió eurót az EU intézményei, 228 millió eurót pedig a tagállamok adományoztak. Ezen felül Kuvait több mint 172 millió eurós újabb adományt vállalt. A

¹⁴ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees>

humanitárius támogatás legnagyobb részét Szírián belül osztották szét és jelentős támogatást irányítottak Jordániába és Libanonba.

A nemzetközi szervezetek tevékenysége a régióban

A Regionális Segélyterv több mint száz nemzetközi és helyi szervezet tevékenységét koordinálja a Menekültügyi Főbiztosság munkájával, amely továbbra is a vezető szerepet játssza a térségben. Az ENSZ, a nemzetközi civil szervezetek és a helyi karitatív szervezetek mozgósítottak minden támogatást, hogy a szír menekültek részére alapvető segítséget nyújthassanak, jóllehet, hogy a jelentős mértékű beáramlás és a válság belátható politikai megoldásának hiánya a jelentős humanitárius és a pénzügyi források szükségesek a szükségletek teljesítéséhez. Ez egységes és összehangolt erőfeszítéseket követel meg függetlenül a menekült tartózkodási helyétől, pedig a befogadó országok által nyújtott feltételek különbözők. Libanonban és Egyiptomban a menekültek az ország több részén tartózkodnak (Libanonban több mint 500 önkormányzat területén). Irakban elosztották őket a táborok és a befogadók között. Jordániában a szír menekültek több mint 70 százaléka táboron kívül él. Törökországban húsz tábor áll rendelkezésre, azonban több tízezren élnek különböző tartományokban. Ez a helyzet azt mutatja, hogy a humanitárius segélytervet minden helyzetre figyelemmel kell kidolgozni. Minden tevékenység közös prioritásai a következők: regisztráció, megerősített (ahol lehetséges, közösségi alapú) védelmi támogatás, különösen a gyermekek, valamint a szexuális és nemi alapú erőszak esetében, pszicho-szociális segítségnyújtás, a sérülékeny csoportok támogatása és alapvető segítség a városi menekülteknek. Törökországban kihelyezett ENSZ-koordinátor hangolja össze a nemzetközi szervezetek (UNICEF, WFP, WHO, UNFPA) és az IOM tevékenységét a Menekültügyi Főbiztosság vezető koordinációs szerepén keresztül.

A helyzet súlyosságát az is mutatja, hogy az ENSZ menekültügyi főbiztosa, António Guterres az elmúlt két évben többször is látogatást tett a régió érintett országaiban, főként azért, hogy a nyitott határok politikája biztosítva legyen a szomszédos országokban. A főbiztos látogatásai és a nemzetközi közösség felé intézett felhívásai ellenére a regionális segélyterv alulfinanszírozott. A regionális segélyterv költségigénye a szír menekültek részére: 2,9 milliárd dollár, ennek 28 százaléka biztosított. Ehhez adódik a libanoni kormány által igényelt 449 millió dollár, valamint a jordániai kormány által igényelt 380 millió dollár. A

humanitárius igény a Szírián belüli ellátáshoz 1,4 milliárd dollár. Ezzel az összes költségigény 5 milliárd dollár, amely az ENSZ történetében az eddigi legnagyobb összeg.

Guterres felszólította Európát, hogy tegyen határozottabb lépéseket a szír menekültek támogatására és fogadjon be 500 menekültet. Az Európai Unióban menedékjogi kérelmet benyújtó szírek tagállamonként eltérő védelemre számíthatnak. Az EU mintegy 25.000 menedékkérelmet regisztrált szír állampolgárok részéről és a kérelmek 93 százalékában különböző fokozatú védelmet nyertek. Legtöbbjük (15.000 fő) menedéket talált Németországban és Svédországban. Ugyanakkor egyes európai országok a szír kérelmek felét elutasítják.

A másik jelentős nemzetközi szervezet a régióban a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), amely - a Külügyminisztériummal és a Belügyminisztériummal együttműködve - figyelemmel kíséri a harmadik országok állampolgárainak határforgalmát. A Szíriában rekedt külföldiek sürgős hazautazásának elősegítésére irányuló igények továbbra is nagy arányban érkeznek az IOM-hez. A szervezet mintegy 4.000 fő részére nyújtott segítséget a biztonságos hazatéréshez.

A menekülthullámmal érintett országok helyzetének adata¹⁵

A menekültek óriási száma példanélküli terhet jelent a befogadó országok társadalmára, infrastruktúrájára és ellátórendszereire. A lakosság létszáma Libanonban 11 százalékkal, Jordániában pedig 8 százalékkal növekedett a menekültek tömeges beáramlása következtében és ez már veszélyezteti a társadalmi-gazdasági, illetve politikai stabilitást e két országban. Több országnak a saját belső konfliktusaival is meg kell birkóznia a szír menekültek befogadása mellett. Éppen ezért a humanitárius segélyezés rendkívül összetett tevékenység, amelyet beárnyékol a szíriai konfliktus begyűrűzésétől való félelem. A nemzetközi támogatás ezért lenne sürgős, hogy látható legyen az egyre növekvő nemzetközi tehermegosztás a befogadó országokkal.

¹⁵ UNHCR Syria Regional Response January-December 2013

Irak

A hivatalos adatok szerint 159.465 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság Észak-Irakban, mindenkit regisztráltak.

Libanon

A hivatalos adatok szerint Libanonban 582.854 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 369.780 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 1 millió szír menekült tartózkodik Libanonban. A menekültek döntő többsége a hivatalos határátkelőkön lép be az országba. Az illegális belépők nem kapnak tartózkodási engedélyt, amellyel mozoghatnak az országban. További kockázatot jelentenek az Észak-Libanon határainál található taposóaknak. Jelentős számú palesztin menekült vándorolt Libanonba Damaszkuszról. A menekültek mintegy 1.200 helyszínen tartózkodnak az ország különböző részein, megnehezítve a közszolgáltatások rendszerét és a munkaerő-piac helyzetét.

Jordánia

A hivatalos adatok szerint Jordániában 496.913 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 426.021 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 540.947 szír menekült tartózkodik Jordániában. Az energia-, a víz-, az egészségügyi és az oktatási szolgáltatások elérték a határukat.

Egyiptom

A hivatalos adatok szerint Egyiptomban 87.527 szír menekülttel foglalkozik az Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 69.207 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 140.000 szír menekült tartózkodik Egyiptomban.

A törökországi helyzet részletes bemutatása

A hivatalos adatok szerint Törökországban 392.481 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 497.650 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 490.000 szír menekült tartózkodik Törökországban. Az összesített

adatok alapján a válság kezdete óta 332.830 szír állampolgárt regisztráltak Törökországban, közülük 132.818 fő már önként hazatért. A Miniszterelnöki Hivatal Katasztrófavédelmi Főigazgatóságának¹⁶ adatai alapján a táborokban regisztrált szír állampolgárok száma 200.012 fő volt június 25-én. A kormány 15 sátorvárosban, 5 konténervárosban és ideiglenes szálláshelyeken nyújt számukra elhelyezést, ellátást, egészségügyi ellátást, biztonságot, oktatást, imahelyet, tolmácsokat, banki és egyéb szolgáltatásokat a következő, a szír határhoz közeli tartományokban: Adana, Adiyaman, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaras, Kilis, Osmaniye és Sanliurfa. Az ENSZ WFP és a török Vörös Félhold szervezete jelentős nagyságú adományt töltött fel az elektronikus élelmiszer-kártyákra, amelyet mintegy 80.000 menekült használ a törökországi táborokban. A Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a Menekültügyi Főbiztosság támogatásával kialakított mobil regisztrációs központokban regisztrálják országszerte a szír menekülteket, hogy a táborokon kívül élő menekültek is támogatáshoz jussanak. A Menekültügyi Főbiztosság szerint a Törökországba átmenekült szír menekültek száma elérheti az 1 millió főt Törökországban az év végére, ha a válság tovább mélyül.

A szír menekültek számának folyamatos növekedése által okozott kihívások Törökországban

Az elfogott irreguláris migránsok számának növekedése és az irreguláris migránsok kiutaztatásának nehézségei mellett a szír menekültek számának folyamatos növekedése jelenti a legnagyobb idegenrendészeti kihívást a török kormány számára. A szíriai polgárháború jelentős hatással volt a török migrációs és menekültügyi politikára. A válság kirobbanása előtt vezették be a vízummentes belépést a szír állampolgárok számára, akik három hónapig tartózkodhattak Törökországban vízum nélkül turistaként. A válság elhúzódása miatt a török kormány *ideiglenes védelmet* biztosít a Szíriából elmenekültek számára és fokozatosan módosították a török idegenrendészeti szabályok azon szír állampolgárokra történő alkalmazását, akik nem a táborokban élnek. 2012 őszén egy évre terjesztették ki az érvényes útlevelel belépő sírekek törökországi tartózkodási jogosultságát. Emellett a Munkaügyi Minisztérium 40.000 munkavállalási engedély kiadását tervezi szír állampolgárok számára.

A menekültügyi szabályozás

Törökország a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményt és annak 1967. évi Jegyzőkönyvét földrajzi korlátozással alkalmazza. Ez alapján nem ad menekült státust az

¹⁶ T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı www.afet.gov.tr

Európán (Európa Tanács tagállamai) kívüli országok állampolgárainak. A 80-as évek végén és a 90-es évek elején az iráni iszlám forradalom; a hidegháború befejeződése; a politikai változások a Közel Keleten; az Öbölháború (1991), a boszniai háború (1992); Koszovó (1991 és 2001), illetve az iraki bevonulás 2003-ban, kapcsolódva azzal, hogy Törökország tranzitóra Európa, Ázsia, valamint Afrika között, mindez hozzájárult ahhoz, hogy Törökország a menedéjog de facto első országa¹⁷. A menedéjogi kérelmek száma 1995-ben mindössze 2.024 volt, majd folyamatosan növekedett. 2012-ben pedig - rekordnak számító - 35.239 új kérelmezőt regisztráltak.

A török migrációs és menekültügyi reform

A török parlament 2013. április 4-én elfogadta a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló 6458 számú törvényt¹⁸. A jogszabály elfogadását a szír menekültek tömeges beáramlása is elősegítette. A törvény valójában egy törvénycsomag, amely három törvényt tartalmaz, és a következőkről rendelkezik: a Belügyminisztérium Bevándorlási Főigazgatóságának létrehozása; a külföldiek jogai és kötelességei, valamint a nemzetközi védelem. A törvény hazai és nemzetközi fogadtatása pozitív volt. A török köztársasági elnök „történelmi jelentőségű lépésnek” nevezte a törvény elfogadását. Az EU, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a civil szervezetek is üdvözölték az új törvényt, amelyet Törökország egyértelmű elkötelezettségének tekintenek egy hatékony, az EU-s és a nemzetközi normáknak megfelelő migrációs és menekültügyi igazgatási rendszer kiépítéséhez, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásához. A Menekültügyi Főbiztosság szerint az új törvény elfogadása azt jelzi, hogy Törökország továbbra is elkötelezett a nemzetközi védelem alapelve mellett.

A Bevándorlási Főigazgatóság a törvény hatálybalépésének napján, 2013. április 11-én létrejött a Belügyminisztériumon belül. A Bevándorlási Főigazgatóság feladatköre kiterjed az idegenrendészeti és a menedéjogi ügyekre. Ennek keretében végrehajtja a hontalanokkal, a tömeges bevándorlás esetén az ideiglenes védelemmel, valamint az emberkereskedelem áldozataival kapcsolatos eljárásokat is. A Migrációpolitikai Tanács titkárságaként, a Tanács döntéseinek végrehajtójaként működik. Irányítja és működteti a befogadó állomásokat. Koordinálja az irreguláris migráció elleni fellépést a rendészeti és más érintett szervekkel.

¹⁷ UNHCR The Collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration, Kemal Kirisçi, 17.

¹⁸ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458), a Hivatalos Közlöny (Resmi Gazete) 2011. április 11-i 28615. számában jelent meg.

Tervezi és koordinálja a külföldiek társadalmi beilleszkedését. Az új Főigazgatóság egy év alatt veszi át az idegenrendészeti és a menekültügyi hatásköröket a rendőrségtől, ezért a törvény teljes körű hatálybalépése 2014. április 11-én történik meg. Törökország abban bízik, hogy e törvény elfogadása lehetővé teszi a bel- és igazságügyi együttműködésről szóló 24. tárgyalási fejezet megnyitását. Ugyanakkor a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményhez fűzött földrajzi korlátozás - amelyet az új törvény továbbra is fenntart - feloldása továbbra is politikai döntés kérdése marad.

A gyakorlatban azonban tisztán látszik, hogy Törökország olyan irányba halad, amely áttöri a földrajzi korlátozást. Ennek bizonyítéka a sírek számára nyújtott ideiglenes védelem is. A török kormány 2011. októberben úgy döntött, hogy ideiglenes védelmet nyújt a Szíriából elmenekültek számára, fenntartja a nyitott határok stratégiáját és nem kényszerít senkit visszatérésre (non-refoulement). Ezzel a lépéssel modell lehet a régió országai számára. A Menekültügyi Főbiztosság egyrészt a stratégia kialakításával, másrészt közel 100 fős személyzet biztosításával, gyakorlati segítségnyújtással támogatja a kormányt a szír menekültek kezelésében. Amennyiben a későbbiekben Törökország feloldja a földrajzi korlátozást, akkor már nem lesz szükség nagyobb strukturális változtatásokra, mert az új törvény egy átfogó, az EU-s és a nemzetközi normáknak megfelelő menedékjogi rendszert fog teremteni, amely kezelni tudja a legsérülékenyebb csoportokhoz tartozókat is.

Törökország első menedékjogi törvénye

Törökország eddig nem rendelkezett átfogó idegenrendészeti és menedékjogi törvénnyel. A külföldiekre vonatkozó korábbi idegenrendészeti szabályok több, évtizedekkel korábban született törvényekben szerepeltek¹⁹. Végrehajtásukra pedig az volt jellemző, hogy belső utasítások bonyolult, gyakran követhetetlen rendszerén alapult, amely nem biztosította az egységes jogalkalmazást az ország 81 tartományában. Törökország a nemzetközi emberi jogi egyezményeket e törvények megalkotását követően ratifikálta, továbbá e törvények alapja az 1924. évi alkotmány volt, amelynek rendelkezései között az alapvető emberi jogok korlátozása is megtalálható. A menekültekre vonatkozó rendelkezéseket egy 1994-es

¹⁹ A külföldieket érintő 2013 előtti idegenrendészeti jogszabályok: a letelepedésről szóló 34/2510 (1934. június 14.) számú törvény; a külföldiek törökországi tartózkodásáról és utazásáról szóló 50/5683 (1950. július 15.) számú törvény; módosította a 98/4360 számú törvény 1998-ban; az útleveletről szóló 5682 (1950. július 15.) számú törvény.

kormányrendelet²⁰ szabályozza, amelyet 1996-ban módosítottak. Szükséges volt egyrészt az, hogy a kétoldalú megállapodásokban és a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeket teljesítse a török kormány, másrészt az, hogy a külföldiek jogait és kötelezettségeit törvényi szinten szabályozzák. Az április 4-én elfogadott törvény alapján a korábbi biztonsági jellegű migrációs és menekültügyi szabályozást az emberi jogok előtérbe kerülése váltja fel.

A nemzetközi védelemről szóló törvény alapján az alábbi főbb változások várhatók 2014. április 11-től a menekültügy területén a Belügyminisztérium Bevándorlási Főigazgatóságának²¹ tájékoztatása szerint:

- első alkalommal rendelkezik törvény a menedékjogról a nemzetközi emberi jogi normákkal és az EU vívmányaival összhangban,
- a menedékjogi szabályok és azok végrehajtási rendelkezései összhangban lesznek a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményrel, a földrajzi korlátozást azonban Törökország továbbra is fenntartja,
- egy olyan nemzetközi védelmi rendszer jön létre, amely megfelel a nemzetközi védelemre szoruló kérelmezők alapvető emberi jogainak és szükségleteinek,
- a visszaküldés tilalmát először írják elő törvényi szinten,
- a nemzetközi normáknak megfelelő speciális védelmi mechanizmust biztosítanak a sérülékeny csoportok, különösen a kísérel nélküli kiskorúak számára,
- első alkalommal kodifikálja tervezet a kiegészítő védelem intézményét,
- meghatározzák a menekültek tömeges beáramlása esetén biztosítandó ideiglenes védelmi rendszer jogi alapjait,
- szabályozzák a menekülteket befogadó állomások létrehozását.

²⁰ A menedékkérőkről szóló 94/6169 (1994. november 30.) számú kormányrendelet

²¹ Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Miért fontosak Magyarország számára a török idegenrendészeti és menekültügyi változások?

A török idegenrendészeti és menekültügyi változások hatással vannak a Magyarország felé irányuló migrációra. Köztudomású, hogy a Törökországon keresztül vándorló és az EU területére belépő illegális migránsok, valamint a menedékjogi döntésre évekig várakozó menedékkérők a balkáni útvonalon eljutnak Magyarország határaihoz is, ezért fontos annak figyelemmel kísérése, hogy az új idegenrendészeti és menekültügyi jogrendszer, valamint az új migrációs igazgatási rendszer mennyire eredményesen kezeli majd a Törökországra jellemző vegyes migrációs folyamatokat. Törökországban a szír állampolgárok az első helyen szerepelnek az elfogott illegális migránsok között, szárazföldi, vízi és légi úton is megkísérlik a kiutazást. A török légitársaság tájékoztató adatai alapján hamisított és lopott vízumot használtak fel, amellyel főként Németországba vagy Svédországba akartak eljutni. Hamisított, lopott vagy csalással szerzett tartózkodási engedélyekkel pedig elsősorban Ausztriába, Németországba, Olaszországba, Svédország és Svájcba próbáltak repülni. 2012 második felétől folyamatosan növekszik a szír állampolgárok által elkövetett úti okmányokkal történő visszaélések száma.

A vegyes migrációs áramlatok idegenrendészeti kihívásai Törökországban

Törökország geopolitikai helyzete, a gazdaság jelenlegi gyors növekedése, illetve az EU csatlakozási törekvések kulcsszerepet játszottak abban, hogy az ország – a jelentős tranzit jellege mellett – a legális és az irreguláris migránsok fontos célországává vált. A vegyes migrációs áramlatok részét képezik a legális migránsok, a szezonális munkások, a magasan képzett munkavállalók, a nemzetközi védelemre szoruló személyek, a diákok és az egyre növekvő számú képzetlen irreguláris migráns. Ez utóbbiak sokszor embercsempészás útján kerülnek az országba és néhányan közülük az emberkereskedelem áldozatává válnak. Ehhez adódik immár harmadik éve az országukból elmenekült szír állampolgárok folyamatosan növekvő száma, akiket Törökország befogadott és ideiglenes védelmet biztosít számukra. A legálisan Törökországban tartózkodók száma évről évre növekszik, a kiadott tartózkodási engedélyek száma meghaladta az évi kétszáztezret az elmúlt két évben.

Az irreguláris migráció típusai Törökországban

Az irreguláris migráció adatainak elemzése alapján a török kutatók²² négy kategóriába sorolják a Törökországban tartózkodó irreguláris migránsokat. A tranzit migránsok, az emberkereskedelem útján Törökországba érkező külföldiek és a menedékkérők mellett jelentős csoportot alkotnak azok a migránsok, akik célországnak tekintik Törökországot. A régió országaiból Törökország felé irányuló migráció nagy részének gazdasági okai vannak. A becslések szerint az ország GDP-jének több mint 50 százalékát az informális szektor termeli és a migránsok nagy része az ország informális szektorában dolgozik. Ezek a migránsok a közép-ázsiai, dél-kaukázusi volt szovjet köztársaságokból vagy a nyugati FÁK államokból (Moldova, Ukrajna), illetve a Közel-Keletről érkeztek Törökországba munkavállalás céljából és irreguláris helyzetbe kerültek az okmányok hiánya miatt, illetve azért, mert az informális gazdaságban dolgoznak²³. Ezek a migránsok vagy vízum nélkül léphetnek be Törökországba vagy a határon vehetik fel a vízumot és ideiglenes jelleggel dolgoznak az idegenforgalmi szektorban, a háztartásokban, a mezőgazdaság és az építőipar területén, illetve a textil- és bőriparban. Jellemző a visszatérő migráció: a legtöbb migráns munkavállaló rendszeresen visszatér a hazájába és új vízummal lép be megint Törökországba turistaként. Ugyanakkor sokan túltartózkodnak, a munkavállalási engedély lejárta után tovább dolgoznak, vagy eleve engedély nélkül dolgoznak. A háztartási munkában és az idegenforgalomban nincs verseny a török és a külföldi munkavállalók között az óriási kereslet miatt. Másrészt a török munkavállalók nem szívesen dolgoznak ezeken a területeken. 2012-ben a török kormány e két szektort célozta meg és lehetőséget adott az irreguláris tartózkodás legalizálására.

Szakértők (Içduygu 2012, Toksöz and Ünlütürk Ulutas 2012) több százezer és 1 millió közöttire becsülik az irreguláris migráns munkavállalók számát Törökországban. A legtöbb migráns munkavállaló a következő országokból származik: Afganisztán, Azerbajdzsán, Bulgária, Georgia, Moldova, Oroszország, Örményország, Pakisztán, Románia, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbegisztán. A nőket leginkább háztartási alkalmazottként, a ruhagyárakban, a szórakoztató és szex-iparban, az idegenforgalomban és a mezőgazdaságban foglalkoztatják. A férfiak főként az építőiparban és a mezőgazdaságban dolgoznak. A török kutatók szerint a nők általában a következő országokból származnak: Örményország, Georgia,

²² Kirişçi (2008b), Içduygu (2008 és 2012)

²³ IOM background paper for International Seminar on the Challenges of irregular labour migration: a regional approach towards sustainable strategies Ankara, Turkey 19-20 September 2012

Türkmenisztán és Üzbegisztán. A férfiak többsége Afganisztánból, Azerbajdzsánból, Pakisztánból és Türkmenisztánból érkezett. Az utóbbi időben növekedett az Afrikából, főként Nyugat-Afrikából származó munkavállalók száma.

A James Hollifield²⁴ által megfogalmazott liberális paradoxon, vagyis az ellentmondásos migrációs-politikai nyomás Törökországtól sem áll távol. Egyrészt az informális gazdaság igényli az olcsó munkaerőt, ami a nagyobb nyitottságot sugallja, ugyanakkor az EU felé irányuló illegális migráció megakadályozása a biztonság növelését, a határellenőrzés megerősítését és hatékonyságának növelését követelik meg. Hollifield ezt úgy fogalmazza meg, hogy az államok a liberális paradoxon csapdájába esnek, ugyanis fenn kell tartaniuk a biztonságot, fejleszteniük kell a kereskedelmi és a beruházási rendszert, illetve szabályozniuk kell a migrációt.

2012-ben történtek olyan intézkedések Törökországban, amelyek a liberális paradoxon feloldása érdekében történtek. A Belügyminisztérium bevezette a rövid idejű tartózkodásra vonatkozóan a 90/180 napos szabályt, ugyanakkor az irreguláris helyzetű külföldiek lehetőséget kaptak a státuszuk legalizálására. A tapasztalatok szerint a program sikeres volt, 20.000 irreguláris külföldi – elsősorban háztartási alkalmazott – élt ezzel a lehetőséggel és kért tartózkodási engedélyt. Törökország megpróbálja megakadályozni az irreguláris munkavállalókkal szembeni kizsákmányolást és az embertelen bánásmódot.

Összegzés

Törökország földrajzi elhelyezkedése, politikai törekvései, valamint az ismertetett összetett migrációs feltételek a migrációs igazgatás átfogó reformját és megerősítését kívánják meg, amely kiterjed az integrált határigazgatásra, a munkavállalási migrációra, az emberkereskedelem elleni fellépésre, az önkéntes hazatérésre és visszailleszkedésre, valamint a menedékjog területére. A migrációs igazgatás rendszere jelentős átalakítás alatt áll. Ennek első fázisa volt a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény elfogadása, valamint a Bevándorlási Főigazgatóság létrehozása. Az új törvényt nem szabad sem alulértékelnünk sem túlbecsülnünk. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy olyan időszakban alakul a migráció korszerű jog- és igazgatási rendszere, amikor egyre nagyobb migrációs nyomás nehezedik az

²⁴ Hollifield, James F (1992a, 222.) Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe (Cambridge, Mass: Harvard University Press)

országra a szír polgárháború és a régióban zajló egyéb konfliktusok miatt. A törvény végrehajtása során derül majd ki, hogy mennyire kezelhetők eredményesen az országra jellemző vegyes migrációs folyamatok egy olyan helyzetben, amikor a hatékony integrált határigazgatási rendszer kialakítás alatt áll, azonban még több évet is igénybe vehet annak bevezetése.