

# A történelmi hagyományok szerepe a török migrációs politikában

SZUHAI ILONA

## *The Role of Historical Traditions in Turkish Migration Policies*

*From a migration policy point of view, historic legal and institutional reforms have taken place in Turkey. A comprehensive modern law on Foreigners and International Protection came into force in 2014. At the same time, non-European refugees remained in a special situation of temporary protection and the inclusion of foreigners is still a sensitive issue. The study reveals the historical background of the Turkish migration policy focusing on certain major periods of migration to and out of Turkey in order to identify the transformation of the traditional policy on immigration, as well as, the challenges with which every country has to face due to changes of migratory patterns. The study points out the migration policy on Syrian refugees and the Turkish asylum system. The study shows that traditional and modern elements of migration policy coexist and the migratory system is still in transition due to the constant pressure and rapid changes of global migration.*

Törökország és a nemzetközi migráció már évek óta szorosan összekapcsolódó fogalom párrá vált. Ennek alapvető oka, hogy Törökország az első számú tranzitország az Európai Unió (a továbbiakban: EU) felé irányuló *irreguláris migráció*<sup>1</sup> szempontjából. Az ország földrajzi elhelyezkedése miatt hidat képez a kontinensek között, melyet a történelem során természetes kereskedelmi vándorútként is használtak.

Egy ország átfogó migrációs politikája ideális esetben magában foglalja a kivándorlás, a vízumpolitika, a legális, az illegális és irreguláris bevándorlás, továbbá az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészás elleni fellépés, a menekültügy és a külföldiek integrációjának kérdését. Törökországról beszélve a migrációs politika minden egyes eleme jelentőséggel bír és jól behatárolható korszakokra osztható. Jelenleg a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény szabályoz-

1 A Nemzetközi Migrációs Szervezet 2011-es meghatározása alapján az *irreguláris migráció* egy olyan folyamat, amely a kibocsátó, a tranzit- és a célország szabályain kívül esik. Az irreguláris migrációnak nincs egyetemesen elfogadott definíciója. 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 látható, ahol egy személy érvényes útlevelel vagy úti okmány nélkül lépi át a nemzetközi határt, vagy nem felel meg az országelhagyás feltételeinek. Van azonban egy olyan tendencia is, hogy az „illegális migráció” meghatározást kizárólag az „embercsempészéssel és az emberkereskedelemmel” összefüggésben használják. *Glossary on Migration*. International Organisation for Migration, 2011, [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahia-site/shared/shared/mainsite/published\\_docs/serial\\_publications/Glossary\\_eng.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahia-site/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/Glossary_eng.pdf) (2016. március 12.).

za a külföldiek beutazását, tartózkodását, valamint a menedékjogi eljárást. A 2014 áprilisában hatályba lépett törvény az első átfogó szabályozás ezen a területen. 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 EU 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. Ez arra is rávilágít, hogy a külföldiek törökországi letelepedése és integrációja nagyon érzékeny terület. Ez a tanulmány ennek a helyzetnek a lehetséges történelmi hátterét kívánja feltárni a törökországi migráció dinamikájának, valamint a migrációs politikát befolyásoló tényezőknek a bemutatásával. A kérdés tanulmányozásának jelentőségét és aktualitását az adja, hogy a török migrációs politika alapvetően befolyásolja az EU-t érintő migrációt. Ezt a 2015-ben kicsúcsosodott menekültügyi válság, valamint az annak kezelésére az EU és Törökország között létrejött megállapodás is bizonyítja.

### Történelmi háttér

Az Oszmán Birodalom, a Török Köztársaság jogelődje meghatározó történelmi tapasztalatokkal rendelkezett mind a kivándorlást, a bevándorlást, mind a kényszermigrációt érintően. Ezek között a vándorlások között volt kisebb mértékű, mint például az askenázik bevándorlása a 14. században, illetve jelentősebb, mint a spanyol inkvizíció elől menekülő százezer szefárd zsidó bevándorlása 1492-ben. Az Oszmán Birodalom a Habsburg Birodalomból is fogadott menekülteket a nemzeti felkelések időszakában a 19. század végén, különösen magyarokat, lengyeleket és piedmonti nacionalistákat, de cserkeszek is érkeztek a birodalomba.<sup>2</sup>

Az oszmán állam hivatalosan is elismerte mind a három monoteista vallást: az iszlámot, a kereszténységet és a judaizmust. Emellett biztosította e csoportok, továbbá etnikai, nyelvi alcsoportjaik harmonikus együttélését egységes közjogi szabályozásuk mellett megőrizve identitásukat és magánjogi szokásrendszerüket is. Az etnikai és vallási szempontból is sokszínű oszmán állam egy olyan etnikai és szociális alapú egyensúly révén érte el a belső kohéziót, amelynek tartósságát mind állami, mind kormányzati szinten csak erősítette az ún. nemzeti ideológia hiánya. Végül az új társadalmi és politikai erők kieroszakoltak egy új közösségi és vallási elrendezést és megteremtették az alapját az ún. etnikai nacionalizmusnak, mely önmagában homlokegyenest ellentmond az önkiegyensúlyozó, etnikailag és vallásilag sokszínű állami elrendezésnek, melyen a klasszikus oszmán állam alapult. Az állam, mely képtelen volt ennek a kihívásnak megfelelni, folyamatosan felbomlott, de előtte átalakította magát muszlim, majd török nemzetállammá.<sup>3</sup> Az Oszmán Birodalom fokozatos zsugorodása és az új államok kialakulása miatt keresztények és muszlimok millióit szakították ki

2 KIRIŞCI 2003.

3 SZÜCS 2015, 189.

oszmán hazájukból a 19. század végétől a 20. század elejéig. Ezek a – főként kényszerből – otthontalanná vált emberek örmények voltak Kelet-Anatóliából, görögök Közép- és Kelet-Anatóliából, valamint muszlim albánok, bosnyákok, pomákok, tatárok és törökök a Balkánról.<sup>4</sup>

## A török migrációs politika korszakai

### *A nemzetépítés időszaka*

A Török Köztársaság korai éveiben jelentős ki- és bevándorlás zajlott. Ezek közül a legkiemelkedőbb a Görögország és Törökország közötti kényszer-lakosságcsere volt a 20-as évek elején, amely több mint egymillió görögöt és közel félmillió muszlimot és törököt érintett. 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 konfliktusok miatt, ezért a Török Köztársaság alapítóinak az volt az érdeke, hogy az 1920-ban 13 millióra csökkent népesség növekedjen. Emellett a modern török állam alapítóit az is vezérelte, hogy egy etnikailag és kulturálisan összetett országban homogén nemzeti identitást alakítsanak ki. Kivételes prioritást adtak a bevándorlás ösztönzésének és az olyan bevándorlók befogadásának, 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. Törökország megalapításától, 1923-tól 1997-ig 1,6 millió bevándorló érkezett és telepedett le az országban. 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>5</sup> A vallás ilyen mértékű kihangsúlyozása ellentétes volt a köztársaság szekuláris megalapításával, így ez a kezdeti évek legfőbb paradoxonjának tekinthető.<sup>6</sup>

Ennek a politikának a jogi hátterét elsősorban a letelepedésről szóló 1934. évi 2510. törvény adta, amely valójában azokra a személyekre szűkítette le a bevándorlás lehetőségét, akik „török származással és kultúrával” rendelkeztek. A török migrációs politika első szakasza, vagyis a kormány által támogatott bevándorlás a 70-es évek elejéig tartott. Ekkor már nem támogatták a bevándorlást, azzal magyarázva, hogy Törökország népessége már megfelelő nagyságúra növekedett, és a bevándorlóknak adható földterületek nagysága csökkent. Erre az időszakra *a nemzetépítő nacionalista migrációs politika volt a jellemző, ahol a letelepedés feltétele a török származás, vagy a török kultúrához kötődés volt.*<sup>7</sup>

4 KIRIŞCI 2003.

5 Uo.

6 IÇDUYGU–SERT 2015, 92.

7 KIRIŞCI 2003.

### *A kivándorlás időszaka*

Török munkavállalók jelentős mértékű kivándorlása kezdődött meg Nyugat-Európába az 1961-ben aláírt török–német munkaügyi megállapodással. Ennek célja egyrészt az volt, hogy képzetlen 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. A 90-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 a 60-as évek elejétől kezdve. A hazautalások stabilan növekedtek és 1994-ben érték el a csúcstól 62,3 százalékkal, majd 2000-ben süllyedtek a legmélyebb pontra 20,4 százalékkal. A 80-as évek közepétől kezdődően vándoroltak 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.<sup>8</sup>

A becslések szerint ma 5,5 millió török él külföldön, akik közül 4,6 millió nyugat-európai országokban tartózkodik.<sup>9</sup> Ez jelentős növekedés az 1972-es 600 000 főhöz képest. Törökország csatlakozási tárgyalásainak megkezdésekor jelentős kérdéssé vált *a török állampolgárok bevándorlása az európai országokba*, valamint a további kivándorlásuk Törökországból.<sup>10</sup>

### *A célországá válás időszaka*

A Törökországba irányuló bevándorlás új erőre kapott a 80-as éveket követően a szomszédos országokban zajló gazdasági, társadalmi és politikai zűrzavar következtében, ami a fejlettebb nyugat felé irányuló migrációs nyomást eredményezett.<sup>11</sup> A bevándorlók utolsó nagy hulláma váratlanul érkezett, amikor több mint 300 000 törököt és pomákot utasítottak ki Bulgáriából 1989-ben, miután megtagadták az asszimilációt, amely a kommunista rezsim kampányának része volt. Ezeknek a menekülteknek

8 Uo.

9 *Turkish Citizens Living Abroad*. Török Köztársaság Külügyminisztériuma, [www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa) (2016. május 30.).

10 KIRIŞCI 2003.

11 IÇDUYGU–AKSEL 2012, 7.

a harmada visszatért Bulgáriába röviddel a rendszerváltás után, 1990-ben, a többiek pedig megszerezték a török állampolgárságot.<sup>12</sup> A 90-es évek elejétől új korszak kezdődött a migráció történetében, amely Kemal Kirişci megfogalmazása szerint *a kivándorlás országból a bevándorlás országává való átalakulás időszaka* volt. Ennek a megállapításnak az volt az alapja, hogy a török migráció legismertebb oldala a 60-as évek elején kezdődött tömeges munkaerő-kivándorlás volt.<sup>13</sup> A törökországi bevándorlást a Szovjetunió felbomlása és a közel-keleti konfliktusok is befolyásolták. Kemal Kirişci megállapítását alátámasztotta, hogy a 90-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 a nyugdíjasok számára. Emellett az irreguláris bevándorlás új formája is megjelent Törökországban, amely a migrációs politika átalakulását eredményezte. A gazdaság virágzása vonzóvá tette Törökországot a szomszédos országok állampolgárai számára is. Törökország szinte szabad belépést engedett Azerbajdzsán, Grúzia, 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 alkalmazotként, szexmunkásként, illetve építkezéseken és az idegenforgalmi szektorban. Az EU szempontjából jelentőséggel bírt, hogy a 90-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>14</sup>

2000-től kezdődően minden évben óriási növekedés történt a Törökországba érkező és onnan kiutazó külföldiek számában. Míg 2001-ben csaknem 12 millió, 2010-ben már 32,8 millió külföldi érkezett Törökországba. A kilépésnél is hasonló tendencia figyelhető meg. 2001-ben 12,4 millió, 2010-ben már 32,8 millió külföldi lépett ki az országból.<sup>15</sup> A török migrációs politika második szakaszát az jellemezte, hogy egyre összetettebbé vált a migránsok köre: legális munkavállalók, diákok, nyugdíjasok, irreguláris migránsok, menekültek, menedékkérők és tranzitmigránsok, visszatérő irreguláris migránsok (circular migrants).<sup>16</sup> A pontos statisztika hiányában az irreguláris migráció arányai csak becslések alapján állapíthatók meg. Hivatalos forrásokból származó adatok alapján Ahmet İçduygu úgy becsülte, hogy a 2000-es évek első felében évente közel 226 000 migráns érkezett Törökországba, akiknek mintegy kétharmada legálisan lépett be, így megközelítőleg 70 000 főt tekintettek irreguláris migránsnak vagy menedékkérőnek. A 2000-es évek második felében az évente Törökországba belépő migránsok száma 235 000 fő volt, akiknek a háromnegyede lépett

12 KIRIŞCI 2003.

13 Uo.

14 Uo.

15 IÇDUYGU–AKSEL 2012, 7.

16 KIRIŞCI 2003.

be legálisan, az irreguláris migránsok és a menedékkérők száma már mintegy 90 000 volt. Az adatok alapján megállapítható, hogy egy évtizeden belül a legális migránsok számának fokozatos növekedésével egyenes arányban az irreguláris migránsok és a menedékkérők száma is növekedett. Içduygu és Kirişci négy fő csoportba sorolta a beutazó külföldieket: irreguláris munkavállalók; tranzitmigránsok; menedékkérők és menekültek; reguláris migránsok.<sup>17</sup>

A 2000-es évek elejétől kezdve több EU-tagállam is óriási nyomást gyakorolt a török kormányra, hogy fékezze meg a tranzitmigrációt.<sup>18</sup> Megállapítható, hogy ettől az időszaktól kezdődően vált érzékelhetővé és egyértelművé, hogy *a török migrációs politika alapvetően és közvetlenül befolyásolja az EU-t érintő migráció alakulását.*

### *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 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 menekültügygel az adott jogszabályi környezetben.<sup>19</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 stb.; 1,9 millió szír és 200 000-300 000 más menekült; 400 000-800 000 irreguláris migráns, tehát összesen 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>20</sup>

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.<sup>21</sup> A törökországi migráció változó mintái, valamint Törökország törekvése az EU-csatlakozásra erősítette azt az igényt, hogy vizsgálják felül a török bevándorlási és menedékjogi politikát.<sup>22</sup> Az EU vívmányaival és a migrációs igazgatási gyakorlattal

17 IÇDUYGU–AKSEL 2012, 8.

18 KIRIŞCI 2003.

19 IÇDUYGU–AKSEL 2012, 39.

20 DÜVELL [é. n.]

21 TOLAY 2013.

22 KIRIŞCI 2003.

való összhang kialakítása érdekében a török hatóságok komolyabb intézkedéseket alkalmaztak az irreguláris migráció szabályozására – többek között – hatékonyabb határellenőrzéseket, szigorúbb büntetéseket az emberkereskedelem és az embercsempészés esetében, valamint határozottabb fellépést tanúsítottak a külföldiek illegális foglalkoztatásával szemben.<sup>23</sup> Összességében elmondható, hogy *Törökország fontos reformokat valósított meg a migrációs és a menekültügyi igazgatás területén az elmúlt tizenöt évben*. Ezekre a reformokra jelentős hatással volt az uniós csatlakozási folyamat. Még ha nem is volt mindig stabil a két fél viszonya, a török határokon megjelenő bevándorlók egyre növekvő száma, valamint az európai országok elvárása szigorúbb intézkedéseket követelt a török kormánytól. 2009-ben ezért prioritást kapott az EU és Törökország közötti visszafogadási megállapodás körüli tárgyalások felgyorsítása.<sup>24</sup>

### *A szíriai menekültek tömeges beáramlásának időszaka és a kétszintű menedékjogi politika*

Törökország számára példanélküli volt a szír menekültek 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 az országban belül vagy külföldön találjon menedéket. A szomszédos országok közel ötmillió szír menekültet fogadtak be 2011 óta, közülük Törökország a legtöbbit, több mint 2,7 millió<sup>25</sup> embert, ezzel a világ legnagyobb menekülteket befogadó országává<sup>26</sup> vált. Az iraki instabilitás újabb negyedmillió embert űzött Törökországba, amely a mai napig fenntartja a „nyitott kapuk” politikáját. A válság évei mára egyértelművé tették, hogy a menekültek döntő többsége a befogadó országokban marad a közeljövőben is, hiszen nincs kilátás a szíriai helyzet politikai megoldására.<sup>27</sup> 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 idézzon elő egy szomszédos országban.<sup>28</sup> Ennek ellenére *Törökország stratégiája a szíriai menekültekkel kapcsolatban három pilléren alapszik, ezek: a nyitott kapuk politikája; a visszaküldés tilalma (non-refoulement) és az ideiglenes védelmi státusz*.

Törökország a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény első aláírói között volt. A menekültek speciális jogi helyzetéhez hozzátartozik, hogy Török-

23 IÇDUYGU–AKSEL 2012, 26.

24 Uo., 30.

25 United Nations High Commissioner for Refugees: Syria Regional Refugee Response. 2016. július 4., <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (2016. július 7.).

26 António Guterres: „És Törökország a világ legnagyobb menekülteket befogadó országává vált.” („And Turkey has now become the biggest refugee-hosting country in the world.”) Az ENSZ Biztonsági Tanács 2015. február 26-i ülése. Nyitó beszéd Szíria humanitárius helyzetéről, [www.unhcr.org/news/press/2015/2/54ef66796/un-high-commissioner-refugees-antonio-guterres-written-text-speech-un-security.html](http://www.unhcr.org/news/press/2015/2/54ef66796/un-high-commissioner-refugees-antonio-guterres-written-text-speech-un-security.html) (2016. szeptember 1.).

27 KIRIŞCI 2003.

28 ERDOĞAN 2014, 66.

ország mégis a mai napig azon néhány ország egyike, amelyek fenntartják a „földrajzi korlátozást” az egyezmény alkalmazásakor. Ennek értelmében Törökország nem ad menekültstátuszt az Európán kívüli események miatt menekülő menedékkérőknek, hanem kétlépcsős menedékjogi politikát alkalmaz.

A török menedékjogi politika első szintjének középpontjában Európa áll, és mélyen gyökerezik Törökországnak abban a szerepében, amelyet a Nyugat Szovjetunióval szomszédos szövetségeseként játszott a hidegháború alatt. Abban az időszakban, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával (a továbbiakban: UNHCR) szoros együttműködésben, Törökország fogadott a kommunista blokkhoz tartozó európai országokból – beleértve a Szovjetuniót is – érkező menekülteket. Ezek a menekültek minden a Genfi Egyezmény által biztosított joggal rendelkeztek törökországi tartózkodásuk alatt, azonban Törökországon kívülre telepítették le őket. Ezalól 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 békemegállapodást követően a menekültek nagy része hazatért Boszniába. 1998-ban 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 szintjéhez az Európán kívüliek tartoznak. 1980-ban változott a törökországi menekültügyi helyzet az iráni forradalom és az azt követően a Közel-Keleten, Afrikában és Délkelet-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 telepítik át őket, amennyiben az UNHCR elismeri őket menekültnek. Továbbá abban a tudatban, hogy akiknek a kérelmét elutasították, azokat kitoloncolják. A valóságban azonban az illegális belépések és a Törökországban rekedt elutasított menedékkérők számának növekedése torzította ezt a gyakorlatot. A helyzetet súlyosbította, hogy 1988-ban és 1991-ben a kurd menekültek száma csaknem elérte az 500 000 főt. Ennek a túlterhelésnek a ledolgozásához adta ki a kormány a menedékjogról szóló rendeletet 1994-ben, amely azt tükrözte, hogy a nemzetbiztonsági érdekek megelőzik a menedékjogot. A jogszabály alkalmazása növelte a visszaküldés tilalma, a non-refoulement alapelve megsértésének eseteit, ezért jogászok és emberi jogi szervezetek széles körben kritizálták. Sokan azok közül, akiket a jogszabályok alapján kitoloncoltak volna, inkább irreguláris helyzetben tartózkodtak tovább Törökországban, vagy megpróbáltak illegálisan beutazni valamelyik európai országba.<sup>29</sup> İçduygu szerint ez a fajta menedékjogi eljárás maga tette Törökországot tranzitországgá az olyan menedékkérők számára, akik az UNHCR mandátumának keretében megkapták a menekültstátuszt és vártak az áttelepítésre.<sup>30</sup> 1994-ben sem törvény, hanem kormányrendelet szabályozta az Európán kívü-

29 KIRIŞCI 2003.

30 İÇDUYGU–AKSEL 2012, 28.



li menedékkérők helyzetét, azonban pozitívuma volt a kormányrendeletnek, hogy a korábbiakhoz képest egyértelművé tette a menedékjogi eljárás szereplőinek jogait és kötelezettségeit. Ezzel átláthatóbbá vált az egész rendszer.<sup>31</sup>

### *Az integráció időszaka*

A külföldiek törökországi letelepedése és integrációja érzékeny terület. A 80-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 véglegesen letelepednének az országban. Ennek megfelelően nem is volt integrációt elősegítő kormányzati politika. Az irreguláris migránsok 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>32</sup>

2011-től kezdve a szíriai menekültek helyzete fokozatosan a török migrációs politika egyik fő meghatározójává, illetve a jogszabályok reformjának katalizátorává is vált. A külföldieket érintő korábbi migrációs szabályok a jogrendszerben szétszórtan, évtizedekkel korábban született törvényekben és rendeletekben szerepeltek, ráadásul a menedéjog nem volt törvényi szinten szabályozva. E jogszabályok végrehajtására az volt jellemző, hogy belső utasítások bonyolult, gyakran követhetetlen rendszerén alapult, amely nem biztosította az egységes jogalkalmazást az ország 81 tartományában.<sup>33</sup>

Jelenleg a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló 2013. évi 6458. törvény 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 EU 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 menedéjogot, egyben felgyorsította az új migrációs igazgatási jog- és intézményrendszer meg-

31 KIRIŞCI 2003.

32 TOLAY 2013, 1-2.

33 SZUHAI 2014, 119.

teremtését. Az új törvény alapján már 2013-ban létrejött a Migrációs Főigazgatóság 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 törvényben. *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 Főigazgatóság 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>34</sup> A társadalom a sírek tartózkodása esetében is az ideiglenességet feltételezte. Bár a rasszizmus és az idegengyűlölet terén tapasztalt alkalmi negatív hozzáállás ellenére az általános társadalmi elfogadottság szokatlanul magas a sírekkel kapcsolatban, ez az elfogadás azonban nem határozatlan idejű és nem tartható fenn a jelenlegi formájában.<sup>35</sup> Vagyis a vendégszeretetnek is vannak 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 kevesebb, mint egyharmada kap megfelelő oktatást, ugyanakkor ezek a gyermekek ki vannak téve a nem hivatalos radikális iszlamista oktatás vagy a marginalizáció veszélyének is. Továbbá célpontjai lehetnek a bűncselekményekhez vagy terrorcselekményekhez elkövetőket toborzó hálózatoknak is.<sup>36</sup> Az oktatás mellett az integráció másik nagy kihívása a munkalehetőség, tehát az önálló megélhetés biztosítása. A szír menekültek integrációja mellett szól az is, hogy Törökország környezete drámai módon átalakult az elmúlt években. A török gazdaság virágzása már a múlté, a kereskedelmi aktivitás a Közel-Keleten összeomlott azzal, hogy az ország belesodródott a régió káoszába.<sup>37</sup>

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>38</sup> Ezt az is alátámasztja, hogy az új törvény alapján 2014-ben megszületett az ideiglenes védelemről szóló rendelet. Ez a jogszabály ideiglenes védelmet biztosít minden regisztrált szír állampolgárnak és Szíriából érkezett hontalan személynek, ami azt jelenti, hogy joguk van az egészségügyi ellátáshoz, az oktatáshoz, a szociális támogatásokhoz és a munkaerő-

34 KIRIŞCI 2016.

35 ERDOĞAN 2014, 44.

36 KIRIŞCI 2016.

37 KIRIŞCI 2015.

38 İÇDUYGU 2015.

piaci részvételhez.<sup>39</sup> A török migrációs és integrációs politika ismeretében jelentős előrelépés volt, hogy a török kormány lehetővé tette, hogy a szír menekültek – meghatározott feltételek esetén – munkavállalási engedélyt kapjanak.<sup>40</sup> Ezenfelül óriási meglepetést okozott a török elnök közelmúltban tett bejelentése, amely szerint *a törökországi szír menekültek török állampolgárságot kaphatnak*.<sup>41</sup> Ezt a lehetőséget az ellenzék kritizálta, a közvélemény egy része pedig nem érti, hogy a menekültstátusz megadása nélkül egy átfogó integrációs politika hiányában, illetve egy olyan menekültpolitika alapján, amely eddig kizárólag az áttelepítésen és a kiutaztatáson alapult, hogyan született döntés egy sokkal erősebb tartózkodási jogosultságot biztosító honosításról. A feltételek kidolgozását a Belügyminisztérium végzi, és nem minden szír kaphat állampolgárságot, azonban a hírek szerint a büntetlen előéletű, magasan képzett, szaktudással rendelkező fontos szakmák képviselői kerülhetnek előnybe. A tervek szerint több lépcsőben, kezdetben 30 000-40 000 szír kaphatja meg a török állampolgárságot.<sup>42</sup>

## Összegzés

Sajátos interkontinentális földrajzi elhelyezkedése miatt a különféle vándorlási hullámok mindig hatással voltak Törökországra a történelem során. Törökország hagyományos bevándorlási politikáját markánsan meghatározta a nemzetépítés, az állam által ösztönzött és támogatott bevándorlás, illetve a homogén nemzeti identitás kialakítása. Több évtizeden keresztül Törökország alapvetően migránsokat kibocsátó országgént volt ismert. Ma már azonban a bevándorlás és a tömeges menekültáradat kihívásaival szembesül. A szomszédos országokban, Afrikában és Délkelet-Ázsiában kialakult instabilitás, valamint a török gazdaság vonzerejének eredményeként megjelent és egyre erősödött az irreguláris és a tranzitmigráció. Törökország célországgá történt átalakulása az elmúlt három évtizedben az ország jelenkori történelmének egyik legjelentősebb vonása volt.<sup>43</sup> 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 jobban szeretné kezelni és ellenőrizni a területén zajló irreguláris migrációt.<sup>44</sup> A törökországi migráció dinamikájának változásai a történelmi és politikai hatások alapján behatárolható időszakokban azt mutatják, hogy jelenleg egyszerre vannak jelen a történel-

39 ÖNER–GENÇ 2015, 255.

40 Turkey grants work permits to refugees. *Daily Sabah*, April 27, 2016, <http://www.dailysabah.com/economy/2016/04/27/turkey-grants-work-permits-to-refugees> (2016. április 28.).

41 *Syrians in Turkey could become citizens: Erdoğan*. July 3, 2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/syrians-in-turkey-could-become-citizens-erdogan-.aspx?pageID=238&nID=101165&NewsCatID=338> (2016. július 4.).

42 *Not all Syrian migrants to get citizenship, says Turkish gov't*. July 11, 2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/not-all-syrian-migrants-to-get-citizenship-says-turkish-govt.aspx?pageID=238&nID=101475&NewsCatID=338> (2016. július 11.).

43 IÇDUYGU–AKSEL 2012, 39.

44 IÇDUYGU–AKSEL 2012, 36.

mi hagyományok és a jövőbe mutató reformok a migrációs politikában. Ez a politika jelenleg is átalakulóban van az állandó migrációs nyomás, illetve a globális migráció gyors változásai miatt. Mindezeknek köszönhetően Törökország migrációs stratégiája közvetlenül befolyásolja az Európai Uniót érintő migráció alakulását.

## Felhasznált irodalom

- DÜVELL [é. n.] – Franck DÜVELL: *Syrian and other migration to Turkey - exception or the norm? A historical and international and comparison.* <http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2015c/syrianbyfrankduvell.pdf> (2016. április 11.)
- ERDOĞAN 2014 – M. Murat ERDOĞAN: *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum: Syrians in Turkey: Social Acceptance and Integration.* Hacettepe University, Migration and Politics Research Center, 2014, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=8228> (2016. február 15.).
- IÇDUYGU 2015 – AHMET IÇDUYGU: *Syrian Refugees in Turkey. The Long Road Ahead.* Migration Policy Institute, Washington DC, 2015. <http://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead> (2016. április 11.).
- IÇDUYGU–AKSEL 2012 – Ahmet IÇDUYGU – Damla B. AKSEL: *Irregular Migration In Turkey.* IOM, Ankara, 2012.
- IÇDUYGU–SERT 2015 – Ahmet IÇDUYGU – Deniz SERT: *The Changing Waves of Migration from the Balkans to Turkey: A historical account.* In: VERMEULEN –Martin BALDWIN-EDWARDS – Riki VAN BOESCHOTEN (eds.): *Migration in the Southern Balkans. From Ottoman Territory to Globalized Nation States.* IMISCOE Research Series, Springer, Cham, 2015, 85–104.
- KIRIŞCI 2003 – Kemal KIRIŞCI: *Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration.* Migration Policy Institute, November 1, 2003, <http://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration> (2016. április 11.).
- KIRIŞCI 2015 – Kemal KIRIŞCI: *How the EU and Turkey can work together on refugees.* Brookings, December 3, 2015, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/12/03/how-the-eu-and-turkey-can-work-together-on-refugees/> (2016. június 20.).
- KIRIŞCI 2016 – Kemal KIRIŞCI: *To really improve the lives of Syrian refugees, Turkey and the world must cooperate better.* Brookings, June 9, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2016/06/09/to-really-improve-the-lives-of-syrian-refugees-turkey-and-the-world-must-cooperate-better/> (2016. május 6.).
- ÖNER–GENÇ 2015 – N. Asli Şirin ÖNER – Deniz GENÇ: Vulnerability leading to mobility: Syrians' exodus from Turkey. *Migration Letters*, vol. 12, no. 3., 2015, 251–262.
- SZUHAI 2014 – SZUHAI Ilona: A magyar és a török migrációs jog- és intézményrendszer összehasonlítása – egy kutatás első eredményei. *Pro Publico Bono*, 2014/1., 117–126.
- SZŰCS 2015 – SZŰCS Lászlóné SÍSKA Katalin: Út a modern török alkotmányhoz. A török alkotmány történeti gyökerei – Korszakok és dokumentumok az ottomán időkből. *Jogelméleti Szemle*, 2015/4., 189–205.
- TOLAY 2013 – Juliette TOLAY: *Integration of immigrants in Turkey.* 2013. 1. [http://www.migrationeducation.org/fileadmin/uploads/Tolay\\_Text\\_neu\\_01.pdf](http://www.migrationeducation.org/fileadmin/uploads/Tolay_Text_neu_01.pdf) (2016. április 11.).