

## Gondolatok a török migrációs jog fejlődéséről, különös tekintettel az EU-török migrációs paradoxonra

„Mostantól azt mondhatjuk, hogy nem hajtjuk végre, és kész, vége.” – mondta Mevlüt Cavusoglu török külügyminiszter 2017. március 16-án a 24TV török televízióban.<sup>[1]</sup> A török külügyi tárca vezetője kijelentésével arra a 2016. március 18-án megkötött megállapodásra utalt, melyet a Török Köztársaság és az Európai Unió az irreguláris migráció megfékezésére kötött egy közös cselekvési terv kidolgozása és végrehajtása céljából. A jelenlegi külügyminiszter továbbá kijelentette, hogy kormánya bármely pillanatban egyoldalúan véget vethet a megállapodásnak, mert az nem jelent egyenlő teherviselést Törökország és az EU tagállamok számára.<sup>[2]</sup>

A hivatkozott megegyezés értelmében az EU minden olyan migránst visszaküldhet Törökországba, aki illegális úton érkezett valamelyik görög szigetre, és nem kapott menekültstátust. Cserébe az EU minden visszaküldött szíriai állampolgár helyett törvényes úton befogad egy-egy szíriai menekültet közvetlenül Törökországból. Az EU pénzügyi támogatásokra is ígéretet tett és vállalta, hogy felgyorsítja a török vízumkötelezettség megszüntetését célzó, 2013-ban elkezdett folyamatot. Ennek egyik előfeltételéül azonban a vitatott terrorellenes törvény enyhítését szabta. A török vezetés erre nem hajlandó, és többen azt vetik a szemére, hogy a jogszabályokat a politikai ellenzék és egyes újságírók elhallgatására használja fel. Az unióval kötött megállapodás egyik rendelkezéseként továbbá Törökország vállalta, hogy megakadályozza az újabb migrációs útvonalak kialakulását a szárazföldön, illetve a tengeren is. A megállapodás hatályba lépése óta a török közreműködésnek köszönhetően az Európába induló migrációs hullám jórészen elapadt.<sup>[3]</sup>

Az eredményekkel az EU igen, a törökök kevésbé elégedettek. A török kormány szerint eddig 30 milliárd dollárba került nekik a migránsok

[1] *A törökök nem fogadnak vissza több menekültet.* [www.24.hu](http://www.24.hu), <https://24.hu/kulfold/2017/03/16/a-torokok-nem-fogadnak-vissza-tobb-menekultet/> (2018.01.02.)

[2] *Törökország még fenyegetőzött egyet a vasárnapi népszavazás előtt.* [http://hvg.hu/vilag/20170414\\_torokorszag\\_meg\\_fenyegetozott\\_egyet\\_a\\_vasarnapi\\_nepszavazas\\_elott](http://hvg.hu/vilag/20170414_torokorszag_meg_fenyegetozott_egyet_a_vasarnapi_nepszavazas_elott), 2017.04.14. (2018.01.12.)

[3] Carrel - Nienaber, 2015. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-turkey/merkel-says-turkey-key-to-solving-europes-refugee-crisis-idUSKCN0S90N520151015?feedType=RSS&feedName=topNews&rpc=69> (2018.01.12.)

ellátása.<sup>[4]</sup> A törökök összesen 3,5 millió szíriai menekültet fogadtak be és arra is kötelezettséget vállaltak, hogy nem hagyják őket tovább utazni Európa felé. 2015-ben először 3 milliárd eurót ajánlott fel az EU, majd 2016-ban még egyszer ennyit. A teljes összeget 2018 végéig kell kifizetni a megállapodás szerint. Az EU eddig 1,78 milliárdot utalt át, ebből azonban 1,3 milliárd nem a török államnak ment, hanem olyan szervezeteknek, amelyek különböző projektek keretében próbálják ellátni a migránsokat. Mindössze 402 millió eurót utaltak át eddig a minisztériumoknak és állami szerveknek, amelyek a migránskrizist próbálják megoldani – írta a török fél közleményében.<sup>[5]</sup> Az Európai Bizottság úgy reagált, hogy a 2015-ben kötött megállapodásnak megfelelően már átutalt 3 milliárd eurót és mintegy 45 humanitárius programot támogattak az elmúlt két évben.<sup>[6]</sup>

Johannes Hahn, az európai szomszédságpolitikáért és a csatlakozási tárgyalásokért felelős biztos elmondta, az EU jelentős kötelezettséget vállal a menekültek és a befogadó közösségek támogatásában. A szakképzési programok sikerének segítségével hozzá kíván járulni a foglalkoztatottság növeléséhez, megkönnyíteni a munkaerőpiacra való bejutást, javítva ezzel a menekültek integrációját a befogadó közösségekbe.<sup>[7]</sup>

Az Európai Unióval kialakult feszültség és kölcsönös fenyegetőzések ellenére azonban Törökország folytatni kívánja uniós csatlakozási erőfeszítéseit – hangsúlyozta Recep Tayyip Erdogan török elnök az Európa-nap alkalmából közzétett nyilatkozatában.<sup>[8]</sup>

Törökország tehát ma több mint 3,5 millió embernek ad menedéket. Történelme során a kis-ázsiai állam nem először néz szembe jelentős menekülthullámmal. A korábbiaktól eltérően azonban 2011 után olyanok érkeztek tömegesen az országba, akik nem beszélnek törökül, és a török állammal sem volt korábban kapcsolatuk. A hivatalos politika ezzel együtt is a helyi kultúra befogadó, a menekültekben testvért látó felfogását hangsúlyozza, és az esetleges feszültségek csökkentésén dolgozik. Ez az igyekezet azonban nem emberjogi alapokon áll, hanem sokkal inkább a nagyvonalúságra és birodalmi érzületre épít. Míg a múltban – különösen 1923 után – az ország homogenitásának megteremtése állt a be- és letelepítési akciók mögött, addig jelenleg nem erről van szó. A szíriai válság

[4] Holehouse, 2015. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/11935093/EU-approves-Turkey-migrant-plan.html> (2018.01.12.)

[5] Safak - Nordland, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/25/world/europe/turkey-recept-tayyip-erdogan-migrants-european-union.html> (2018.01.12.)

[6] European Commission, 2017, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf) (2018.01.12.)

[7] *Remarks by Commissioner Johannes Hahn at the press conference following the EU - Turkey High Level Political Dialogue*, [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/remarks-commissioner-johannes-hahn-press-conference-following-eu-turkey-high-level-political\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/remarks-commissioner-johannes-hahn-press-conference-following-eu-turkey-high-level-political_en), 2017.07.25.

[8] *A feszültség ellenére Erdogan nem fordít hátat az EU-nak*. [www.mno.hu](http://www.mno.hu) <https://mno.hu/kulfold/a-feszultseg-ellenere-erdogan-nem-fordit-hatat-az-eu-nak-2398103> (2017.05.09.)

kirobbanása után Ankara, aki maga is a déli szomszédságában történő események alakítója, azért hirdette meg a „nyitott kapuk” politikáját, hogy megfeleljen az európai elvárásoknak és megőrizze saját, korábban felépített imidzsét. Célja a 2013-ban elindult hullámban érkezett menekültek jogi helyzetének rendezése, valamint a szíriai és az iraki határszakasz hatékonyabb védelmének kiépítése.<sup>[9]</sup>

Jelenleg a külföldiekéről és a nemzetközi védelemről szóló törvény (2013. évi 6459 sz. tv.) szabályozza 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.<sup>[10]</sup>

A török migrációs politika és az EU szabályozás tehát egymással folyamatos kölcsönhatásban mozgó közös játéktérben fekszik. Alapvetően befolyásolják egymást. Ezt a török-EU menekültügyi megállapodás is bizonyítja. A külföldiek letelepedése és integrációjának kérdése azonban nem közös alapokon fekszik. A Török Köztársaság megalakulása óta kialakult török álláspont és az EU elképzelései gyökeresen mások. Tanulmányomban a Török Köztársaság -1923-as alapításától kezdődően kialakult hivatalos menekültpolitikát hasonlítom össze napjaink török menekültpolitikájával, mely gyakorlatilag az EU által képviselt álláspontot jelenti.

## I. A KÖZTÁRSASÁG MEGALAKULÁSÁTÓL NAPJAINKIG

Hagyományosan Törökországot az emigráció országaként ismerik. Az 1960-as – 1970-es évektől kezdve nagyszámú török állampolgár vándorolt nyugat-európai országokba, különösen Nyugat-Németországba. Ez a kivándorlás a közelmúltban tovább folytatódott a különböző okokból bekövetkezett családgyesítési megoldások (munkavállalás, menekültstátusz) révén. Kevésé ismert azonban, hogy Törökország régóta bevándorlási és menedékjogi ország is.

Az I. világháború előtti időszakban az Oszmán Birodalomba főleg politikai, vallási és gazdasági okokból menekültek emberek és főként a birodalom belső területei felé. Számuk a 18–19. században hozzávetőleg 5 millióra volt tehető.<sup>[11]</sup>

Az Oszmán Birodalom sorozatos területvesztései miatt a 19. században hatalmas menekülthullámok érték el az országot; a perifériáról százezres nagyságrend-

[9] Kövecsi-Oláh, 2017, <https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/12/18/a-torok-migracios-politika-az-oszman-hagyomanyok-tukreben/>

[10] Szuhai, 2016.

[11] Kale, 2014, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00263206.2013.870894?src=recsys&journalCode=fmes20> (2018.01.15.)

ben menekülő muszlim tömegek érkeztek a birodalom megmaradó területeire (az 1860-as években a Kaukázusból abházok és cserkeszek, körülbelül 800 ezren, az 1870–1880-as években Bulgáriából törökök, pomákok, tatárok és cserkeszek körülbelül 500 ezren).<sup>[12]</sup>

A 19. századtól időről időre megjelenő menekülthullámokat szemügyre véve elmondható, hogy az oszmán-török kormányzat számára nem volt idegen nagy tömegek mozgatása, letelepítése, kezelése és beillesztése a helyi társadalomba. Ez utóbbi folyamatot két körülmény könnyítette meg jelentős mértékben. Az egyik, hogy a menekültek többsége valamilyen formában kötődött az oszmán államhoz, a másik a vallás: a padisah által uralt, törökök lakta magterületeken – a Balkánon és Kis-Ázsiában – a népi hiedelemvilághoz közel álló szúfi dervisrendek (Dzselálledin Rúmi, Junusz Emre, Hadzsi Bajrami Veli stb.) népszerűsége, valamint az a tény, hogy a szunnita iszlám hanafita jogértelmezése toleráns jogi közeget teremtett. Az esetleges nyelvi különbségek ellenére tehát az érkezők és a helyiek között szoros kulturális és gazdasági kapcsolat állhatott fenn.<sup>[13]</sup>

Beáramlásuk nagyban hozzájárult Anatóliában a muszlimság számbeli növekedéséhez és a keresztény népesség arányának csökkenéséhez (körülbelül 25 százalékról 20 százalékra).<sup>[14]</sup>

A népességmozgások és etnikai atrocitások hatására 1923-ra Törökországból egy vallásilag homogén ország született. Az országba érkező menekültek kezelésében azonban nem alakult ki általános gyakorlat vagy egységes politika. Az adott esetekben a beáramló tömegekkel foglalkozó szervezetek és intézmények kényszerhelyzetben voltak, előre elkészített cselekvési tervvel nem igazán rendelkeztek. A betelepülők viszont mégsem érkeztek – kulturálisan – légtüres térbe: mivel döntő többségük muszlim volt, a millet-rendszerben el tudták foglalni a helyüket a muszlimok alkotta közösségben. Vagyis míg a lakóhelyükön és regionálisan kisebbségben éltek, az áttelepülés után maguk is a többségi társadalom részévé váltak. Sőt, bizonyos értelemben kaput jelentettek a világra, hiszen régi kapcsolatrendszerük fenntartásával, hely- és nyelvismeretükkel sokat tehettek a származási országuk és a Török Köztársaság kapcsolatainak alakításáért.<sup>[15]</sup>

A migráció folytatódott 1923 után is. 1924 és 1939 között több mint 700 ezer ember telepedett le Törökországban, amelynek lakossága 1927-ben alig haladta meg a 13 millió főt. Az újonnan érkezettek integrálása és egy stratégiailag átgondolt bevándorlás-politika megalkotása fontos volt a vezetés számára. Az 1920-as évek közepétől határozottabbá váló intézkedések az ifjútörökök által megkezdett telepítéspolitikát folytatták.<sup>[16]</sup>

[12] Kale, i. m.

[13] Ekinci, 2015, <https://www.dailysabah.com/feature/2015/05/16/the-ottoman-empire-a-shelter-for-all-kinds-of-refugees>, [www.dailysabah.com](http://www.dailysabah.com) (2018.01.12.)

[14] Blumi, 2013, 23–25.

[15] Zürcher, 2003, 237.

[16] Cagaptay, 2002b.

Az első világháborút lezáró (sévres-i) béke és a fegyverletétel után kibontakozó török függetlenségi háború (1919–1923) elsősorban görög-török, illetve ortodox-muszlim viszonylatban generált népességmozgásokat. A török-görög lakosságcsere-egyezmény (*mübadele*) eredményeként Izmir és az égei-tengeri partvidék jelentős görög ajkú lakosságának, valamint az etnikailag török, ám vallásában ortodox ún. karamanli közösségnek kellett elhagynia a szülőföldjét. Jelentős ki- és bevándorlás zajlott, melyek 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. Akkor terhet rótt a belügy- és egészségügyi minisztériumra, hogy 1923. október 23-án létrehozták a Lakosságcsere, Építésügyi és Telepítési Minisztérium intézményét (*Mübadele, Imár ve Iszkán Vekáleti*).<sup>[17]</sup>

A kormány bevándorlási programot dolgozott ki, amellyel a muszlimokat és a törököket arra ösztönözték, 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.<sup>[18]</sup>

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. A vallás ilyen mértékű kihangsúlyozása ellentétes volt a köztársaság szekuláris megalapításával, így ez a kezdeti évek legfőbb paradoxonjának tekinthető.<sup>[19]</sup>

Az 1926-ban elfogadott első letelepedési törvény (885.sz.<sup>[20]</sup> 1926.05.31.) a preferált bevándorlók körét a volt oszmán területek muszlim – nem csak török – lakosságában határozta meg. Ezen a kategórián belül sorrendet állítottak fel, az első helyen a balkáni muszlimok szerepeltek (azon belül is a törökök), mivel Ankarának akkoriban nagy szüksége volt a jól képzett, relatíve könnyen integrálható munkaerőre. Törökország Görögországgal (1922), Bulgáriával (1925) és Romániával (1934) lakosságcsere-egyezményeket kötött, melyek keretében közel egymillió muszlim érkezett az országba. A korszakban körülbelül 410 ezren

[17] Baldwin-Edwards, 2006.

[18] Cagaptaym, 2002a, 1–24.

[19] Kirisci, i. m.

[20] Jongerden, 2007, 177.

vándoroltak be a Balkánról (Bulgáriából 180 ezer, Jugoszláviából 111 ezer, Romániából 113 ezer fő).<sup>[21]</sup>

Az áttelepedés legfontosabb kritériuma nem a nyelv vagy az etnikum, hanem a vallás volt, mivel a török vezetés tisztában volt vele, hogy a formálódó Török Köztársaság lakossága körében a legfontosabb identitásformáló tényező (még) a felekezeti hovatartozás. Emiatt a török nyelvű, de keresztény gagauzok nem telepedhettek át Romániából. A kaukázusi muszlimok, így a cserkeszek, abházok, azeriek betelepelhettek, de őket már jobban megválogatták, mivel a hatóságok úgy vélték, a kommunista Szovjetunióból érkezők potenciális veszélyt jelenthetnek az ország számára. Az asszimiláció érdekében nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy az újonnan érkezőket szétszórják a törökök lakta régiókban, s arányuk se lépje át a 10 százalékot. Biztonságpolitikai megfontolások miatt határzónába szintén nem engedték őket, vagy ha igen, akkor az ország túloldalán kaptak új szállásterületet (így a kurdok például Rodostóban).<sup>[22]</sup> Ennek megfelelően bizonyos csoportokat nem láttak szívesen. Idetartoztak az 1916-os felkelés miatt árulónak tekintett arabok, illetve a keresztények, így például azok az örmények is, akik még 1915-ben menekültek el. Az asszimilációs politika a kisebbségi csoportokat is érintette. A lausanne-i békeszerződés csak a görögöket, az örményeket és a zsidókat ismerte el kisebbségnek, míg az „óslakos” muszlim csoportok, így a kurdok, lázok, arabok helyzetével semmilyen kisebbségi törvény nem foglalkozott. A lausanne-i béke által garantált kisebbségi jogok betartása viszont problémás volt. A két világháború között azonban nem került sor jelentősebb összecsapásra, deportálásra. A nyelv a kisebbségi csoportok és a kaukázusi-balkáni bevándorlók asszimilációjában is jelentős szerepet játszott. 1924-ben minden iskolát – legyen az akár magán-, akár kisebbségi iskola – az Oktatási Minisztérium alá rendelték, ezzel is egységesítvén az oktatási rendszert, illetve szűkítvén az oktatási intézmények mozgáskörét.<sup>[23]</sup>

1925-ben kötelezővé tették a török nyelv tanítását a kisebbségi és az idegen nyelvű iskolákban, majd pedig két év múlva előírták, hogy csak török anyanyelvű tanárok oktathatnak ezekben az intézményekben. Ezzel párhuzamosan a lausanne-i békében nem említett (muszlim) kisebbségek iskoláit felszámolták. Jelentős programok indultak meg a török nyelv átvételére.<sup>[24]</sup> Ezek közül a leghíresebb a „*Vatandaş, Türkçe Konuş!*” (Polgárok, beszéljetek törökül!) volt, amely a török nyelv használatát volt hivatva propagálni a többivel szemben. A mozgalmat isztambuli jogi egyetemisták indították el 1928-ban – jól példázva az állami ráhatás nélkül létező homogenizáló társadalmi törekvéseket és tényezőket. Az akció viszont hamarosan kormányzati támogatást kapott, később kiterjedtebb méreteket öltött, s elsősorban a törökül egyáltalán nem beszélő szefárd zsidóságot célozta meg.<sup>[25]</sup>

[21] Hale, 2007, 24–31.

[22] Kövecsi Oláh, i. m.

[23] Egeresi, 2013, 132–135.

[24] Egeresi, 2013.

[25] Bolat, 2014, 2210–2214.

Ennek a politikának a jogi háttérét elsősorban a letelepedésről szóló 1934. évi 2510.<sup>[26]</sup> 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.

A homogenizációs politika eszközeként az 1934-es családnévtörvény (Soyadı Kanunu) és a családnévi státútum (Soyadı Nizamnamesi) kötelezővé tette családnevek felvételét, de ezen a téren megtiltotta az etnikai hovatartozásra vagy foglalkozásra utaló nevek használatát. Az utóbbi pedig kikötötte, hogy yan, of, ef, vic, is, dis, pulos, aki, zade, mahdumu, veled és bin szótagra végződő nevek regisztrálása nem lehetséges – ezzel megszűnt a tradicionális örmény, görög, arab, szláv, kurd névadás lehetősége.<sup>[27]</sup>

Az 1980-as évek végétől egyre több menedékkérő kezdett érkezni Iránból és Irakból, valamint más fejlődő országokból. Törökországban 1988-ban és 1991-ben majdnem félmillió főként iraki kurd menekült tömeges beáramlását tapasztalták, valamint az albánok, a boszniai muszlimok, a pomákok (bolgár nyelvű muzulmánok) és a törökök tömeges beáramlásait 1989-ben, 1992–1995-ben, valamint 1999-ben.<sup>[28]</sup> A közelmúltban Törökország ezen ázsiai országok – például Afganisztán, Banglades, Irak, Irán és Pakisztán – Európai Unióba tartó illegális bevándorlónak tranzitországiává vált.<sup>[29]</sup>

A 90-es évek elejétől új korszak kezdődött a migráció történetében, amely Kemal Kirişci<sup>[30]</sup> megfogalmazása szerint a kivándorlás országából a bevándorlás országává való átalakulás időszaka volt. Ennek a megállapításnak az volt az alapja, hogy a török migráció legismertebb oldala a 60-as évek elején kezdődött tömeges munkaerő-kivándorlás volt. 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

[26] Az 1934. évi 2510 sz. törvény szövege angolul elérhető: *The Turkish Law of Settlement*: [http://gocdergisi.com/kaynak/1934\\_2510\\_settlement\\_law.pdf](http://gocdergisi.com/kaynak/1934_2510_settlement_law.pdf)

[27] Egeresi, 2013.

[28] Kirisci, 2003.

[29] International Organization of Migration, <https://www.iom.int/countries/turkey> (2018.01.12.)

[30] Kirisci, i. m.

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 alkalmazottként, építkezéseken és az idegenforgalmi szektorban.

## II. NAPJAINK TÖRÖK MIGRÁCIÓS POLITIKÁJA

Törökországot alapvetően felkészületlenül érte a szíriai menekültválság, s a harcok első éveiben – amikor még kezelhetőnek tűnt a konfliktus és viszonylag alacsony volt a menekültek száma – lényegében fel sem merült az integráció kérdése.

A török állam kialakította a menekültek helyzetének kezelésére hivatott intézményrendszert: az egyik miniszterelnök-helyettes lett a szíriai menekültekkel foglalkozó intézményrendszer koordinátora (főleg a Miniszterelnökség alá tartozó, táborokért felelős AFAD-é és a Belügyminisztériumhoz tartozó, később létrehozott Menekültügyi Főigazgatóságé). Tevékenységéből fakadóan több minisztérium, a Belügyminisztérium, az Oktatásügyi Minisztérium, a Családügyi és Társadalompolitikai Minisztérium is felelős lett a különböző szakpolitikai területeken a menekültekért, s ezek 2011 után egyre több rendeletet hoztak.<sup>[31]</sup>

A harcok elhúzódásával és a menekültek számának növekedésével folyamatosan nőtt a nyomás, hogy többet kellene tenni a szíriaiak helyzetének javítása érdekében. Mindez következett abból, hogy Ankara a menekültügyi szabályozás alapidokumentumának számító 1951-es genfi konvenciót és az 1967-es protokollt csak területi limitációval írta alá.<sup>[32]</sup> Ennek alapján csak az Európából érkező menekültek esnek az egyezmény hatálya alá, az ázsiai vagy afrikai menekültek nem. Vagyis a genfi konvenció által létrehozott „menekült” jogi kategória számukra nem létezik, s integráció lehetősége sem áll rendelkezésre a nem Európából érkezőknek: a nemzetközi védelem alá esők nem kaphatnak letelepedési, munkavállalási engedélyt, az állam nem köteles a lakhatásukról gondoskodni – egyszerűen sokkal nehezebb biztos egzisztenciát teremteniük az országban. Az 1980-as és 1990-es évek menekülthullámai után, melyek legtöbbször azzal jártak, hogy egy-két éven belül az emberek döntő része hazatért, 1994-ben a török parlament új törvényt fogadott el, melynek többek között éppen az volt a célja, hogy megakadályozza nagy tömegek érkezését, mivel e törvény alapján egyszerűen nem engedték volna be őket az országba, hanem a határ közelében alakítottak volna ki szállásokat számukra.<sup>[33]</sup>

[31] Egeresi, 2017.

[32] Colett, 2016.

[33] Refugee Law and Policy: Turkey, <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php> (2018.01.12.); Foca, 2011.



Így például 2003-ban a 3. öbölháború előestéjén Ankara arra készült, hogy Észak-Irakban állít fel táborokat, azonban erre végül a menekülthullám elmaradása miatt nem került sor. A következő években ezt a törvényt többször is módosították, aminek következtében nőttek az országba érkezők jogai, így például a menekültstátuszért való jelentkezési időt meghosszabbították. Az 1994-es törvényt azonban nem alkalmazták a szíriaiakra. Részben emiatt használta a török politika a „vendég” (*misafir*) kifejezést az újonnan érkezőkre (ezzel is mellőzve a jogi kategóriaként használandó menekült szót), de ezen kívül szerepet játszott az is, hogy csak ideiglenes jelenségeként számoltak a nagy tömegben érkező szíriaiakkal. A helyzetük rendezésére a jogi szabályozás is lassan, csak 2013-ban indult meg. Ugyan a Belügyminisztérium 2012 márciusában elfogadta a nyilvánosan nem elérhető „A török határhoz nagy tömegben, menekültként érkező Szíriai Arab Köztársaság állampolgárainak és a Szíriai Arab Köztársaság területén lévő hontalan személyek fogadására és elszállásolására vonatkozó szabályozást”, de ez nem jelentette a szíriaiak státuszának rendezését.<sup>[34]</sup>

A törvényhozás 2013-ban fogadta el a külföldiekről és nemzetközi védelem alá esőkről (*Yabancılar ve uluslararası koruma kanunu*) szóló 6459. sz. törvényt<sup>[35]</sup>, amely létrehozta a bevándorlókkal és menekültekkel foglalkozó Bevándorlásügyi Főigazgatóságot (*Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*<sup>[36]</sup> – GİGM). A török földre érkező menekültek helyzetének biztosításaként a törvény 4. cikke kimondta, hogy nem lehet visszatoloncolni senkit, akire embertelen körülmények és büntetés, kínzás vár, vagy ahol az élete és szabadsága veszélyeztetve lenne faji, vallási, etnikai, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt.

A törvény céljait tekintve korlátozott volt a genfi konvencióhoz képest, nem bővítette a jogi értelemben vett menekültek körét, azonban kezelte a nagy tömegben érkező szíriaiak státuszát, s elmozdult az integrációjuk irányába. A következő évben részletes szabályozás készült számukra. A 6459. sz. törvény átfogó jelleggel kívánta kezelni az országba érkező menekültek helyzetét, ehhez pedig két szempontot alkalmazott: a származási hely és az érkezés körülményei szerinti distinkciót (egyedül, kisebb csoportban, vagy tömegben érkezett-e). A rendelkezés megtartotta a korábbi regionális limitációt, így továbbra is megkülönböztetett menekültet (*mülteci*) (61. cikk) és feltételes menekültet (sártli *mülteci*), aki nem európai ország állampolgára (62. cikk), valamint olyanokat, akik kisegítő védelem (*ikincil koruma*) alá esnek (erőszakos események elől menekültek el). A kisegítő

[34] Egeresi, 2017.

[35] National Legislative Bodies / National Authorities, Turkey: Regulation No. 1994/6169 on the Procedures and Principles related to Possible Population Movements and Aliens Arriving in Turkey either as Individuals or in Groups Wishing to Seek Asylum either from Turkey or Requesting Residence Permission in order to Seek Asylum From Another Country (last amended 2006), 19 January 1994, [www.refworld.org](http://www.refworld.org) (2018.01.12.)

[36] [http://www.goc.gov.tr/icerik3/genel-mudurluk\\_273\\_274\\_275](http://www.goc.gov.tr/icerik3/genel-mudurluk_273_274_275)

védelmet azokra a személyekre értette, akik nem felelnek meg az első két kategóriának, s lényegében az ő esetükben is megtiltotta a kitoloncolást a 4. pontban foglaltaknak megfelelően.<sup>[37]</sup>

A kisegítő védelemre jogosultak kategóriáját alapvetően azokra a szómáliakra és az afgánokra találták ki, akik nagy számban érkeztek a korábbi években Törökországba, azonban az Egyesült Államokba, Kanadába és az európai országokba történő befogadásuk 2010 körül jelentősen visszaesett. Nemzetközileg elfogadott „menekült” helyzetük miatt a török kormány úgy kívánt számukra jobb körülményeket biztosítani, hogy közben ne kelljen megadni számukra a menekültstátuszt. Mindenesetre ezt a jogi státuszt 2016 végéig kevesebb, mint egy tucat embernek ítélték meg.<sup>[38]</sup>

A lakóhelyüket tömegesen elhagyókról a 91. pont szól, amely rendelkezett egy, a Minisztertanács hatáskörébe utalt részletes szabályozás kidolgozásáról. Ez a szabályozás 2014-ben el is készült. Fontos megjegyezni, hogy az ideiglenes jelleget egyik rendelet sem pontosította: így, noha az említett szabályozás is megtiltotta a visszatoloncolást a már fentebb vázolt körülmények esetén, minisztertanácsi döntés alapján bármikor visszaküldhetik a menekülteket. Ezzel azonban ideiglenes védelem alá kerültek a szíriaiak, ami jelezte, hogy a török államban hosszabb tartózkodására kell felkészülniük – ekkor a regisztrált menekültek száma viszont még mindig csak háromszázezer környékén mozgott. A törvény 91. pontja rendelkezett az ideiglenes védelem alá esők helyzetéről is. A Törökországba kerülő külföldiekkel kapcsolatosan megfogalmazandó politikára a törvény a harmonizáció (*uyum*) kifejezést használja (96. cikk), ami nem integrációt, hanem a befogadó közösséggel problémamentes és „harmonikus” együttélést javasol, s továbbra is haza vagy pedig harmadik országba történő költözésükben látja a hosszú távú megoldást. Az ideiglenes védelem alá esőkről a 2014-ben elfogadott Ideiglenes Védelmi Szabályozás (*Geçici Koruma Yönetmeliği* – GKY) rendelkezik részletesen. A szíriai menekültek jogi helyzetét rendező szabályozás kimondja, hogy ők is az ideiglenes védelem alá esnek, de az ideiglenes nemzetközi védelem nem vonatkozik rájuk, még akkor sem, ha beadták a jelentkezésüket (ideiglenes rendelkezés, 1. cikk).<sup>[39]</sup>

A következő években további szabályozások léptek életbe: 2014 szeptemberében az Oktatásügyi Minisztérium direktívát adott ki, amely kettős rendszert hozott létre a közoktatás számára. 2015-ben körlevél készült a szíriai menekültek orvosi ellátásáról, 2016 elejétől pedig – részben az Európai Unióval folytatott tárgyalások következményeként – Ankara megadta a munkavállalási engedélyt a szíriaiak számára.<sup>[40]</sup>

[37] [http://www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf) (2018.01.12.)

[38] Kanat – Tekelioglu – Ustun, 2015, 37.

[39] [http://www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf) 93. (2018.01.12.)

[40] ILO: *ILO Welcomes the Introduction of Work Permits for Refugees in Turkey*, [www.ilo.org](http://www.ilo.org), 2016.01.18. [http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS\\_444117/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_444117/lang-en/index.htm) (2018.01.12.); *Healthcare for Syrian Refugees in Rural Turkey*, [http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS\\_444117/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_444117/lang-en/index.htm) (2018.01.12.); *Healthcare for Syrian Refugees in Rural Turkey*, 2016.12.19. (2018.01.12.)

### III. EU-TÖRÖKORSZÁG NYILATKOZAT

Törökország és az Európai Unió 2015. november 29-én elindította a közös cselekvési terv végrehajtása iránti kötelezettségvállalását. E tekintetben már addig is jelentős eredmények születtek: Törökország többek között megnyitotta munkaerőpiacát az átmeneti védelemben részesülő szíriaiak előtt, új vízumkövetelményeket vezetett be a szíriai és más állampolgárokkal szemben, fokozta a török parti őrség és a rendőrség biztonsági erőfeszítéseit és az információcserét. Az Európai Unió pedig megkezdte a törökországi menekülteket támogató eszköz keretében nyújtott 3 milliárd euró konkrét projektekre történő rendelkezésre bocsátását, és a vízumliberalizáció és a csatlakozási tárgyalások terén is haladt a munka, ideértve azt is, hogy 2015. decemberben megnyitották a 17. tárgyalási fejezetet.<sup>[41]</sup> 2016. március 7-én Törökország hozzájárult egyrészlől ahhoz, hogy minden olyan, nemzetközi védelemre nem szoruló migránst, aki Törökországból jutott át Görögországba, azonnal visszaküldjenek Törökországba, másrészlől vállalta, hogy minden, a török felségvizeken elfogott irreguláris migránst visszafogad. Törökország és az Európai Unió megállapodott arról is, hogy tovább bővítik az embercsempészek elleni intézkedéseiket, valamint üdvözölték, hogy a NATO megkezdte tevékenységét az Égei-tengeren.<sup>[42]</sup>

Az embercsempészek üzletszerű tevékenységének ellehetetlenítése érdekében, és hogy a migránsok számára olyan alternatíva álljon rendelkezésre, amelynek során nem kell kockára tenniük az életüket, az EU és Törökország 2016. március 18-án úgy határozott, véget kell vetni a Törökország felől az EU-ba irányuló irreguláris migrációnak.<sup>[43]</sup> E cél elérése érdekében a következő újabb intézkedésekről állapodtak meg:

A Törökországból a görög szigetekre 2016. március 20. után újonnan átkelő összes migránst visszaküldik Törökországba. A visszaküldés az uniós és a nemzetközi joggal teljes összhangban történik majd, ennek megfelelően semmiképp nem kerül majd sor kollektív kiutasításra. A vonatkozó nemzetközi előírásokkal összhangban és a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartásával valamennyi migráns védelemben fog részesülni. Ez ideiglenes és különleges intézkedés lesz, amelyre az emberi szenvedés megszüntetése és a közrend helyreállítása érdekében van szükség. A görög szigetekre érkező migránsokat megfelelően regisztrálni fogják és a menedékjog iránti kérelmeket a görög hatóságok – az ENSZ menekültügyi főbiztosságával együttműködésben – a menekültügyi eljárásokról szóló irányelvvel összhangban, egyénileg fogják feldolgozni. Azokat a migránsokat, akik nem nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet, illetve akiknek a kérelmét

[41] Kirisci, i. m.

[42] EU-Turkey Statement One Year On, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu\\_turkey\\_statement\\_17032017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf) (2018.01.12.)

[43] Guiraudon, 2000, 251–271.

az említett irányelvvel összhangban megalapozatlannak vagy elfogadhatatlannak találják, vissza fogják küldeni Törökországba. Törökország és Görögország az uniós intézmények és ügynökségek támogatásával meg fogják tenni a szükséges lépéseket és megkötik a szükséges kétoldalú megállapodásokat – ideértve a török tisztviselőknek a görög szigeteken, valamint a görög tisztviselőknek Törökországban, 2016. március 20-tól kezdődő jelenlétére vonatkozókat is – a kapcsolattartás biztosítása és ezáltal ezen intézkedések zökkenőmentes végrehajtása érdekében. Az irreguláris migránsok visszaküldésének műveleti költségeit az EU viseli.<sup>[44]</sup>

A Törökországba visszaküldött minden egyes szír migránsért egy másik szírt telepítenek át Törökországból az EU területére, figyelembe véve a menekültek kiszolgáltatottsága mértékének megállapítására szolgáló ENSZ-kritériumokat. A Bizottság, az uniós ügynökségek és más tagállamok, valamint az ENSZ Menekülügyi Főbiztosa Hivatalának segítségével létrejön egy olyan mechanizmus, amellyel a visszaküldések elindításának napjától biztosítható ezen elv alkalmazásának megkezdése. Előnyt fognak élvezni azok a migránsok, akik korábban nem léptek be szabálytalanul az EU területére, illetve nem kísérelték meg azt. Az EU részéről az e mechanizmus keretében végrehajtott áttelepítés mindenekelőtt a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 2015. július 20-án elfogadott következtetésekben szereplő tagállami kötelezettségvállalások teljesítésével fog megvalósulni, melyből 18 000 férőhely rendelkezésre bocsátása várat még magára. Amennyiben az áttelepítés keretében további férőhelyekre lesz szükség, azt további 54 000 fő erejéig hasonló önkéntes megállapodásokkal kell megoldani. Az Európai Tanács tagjai üdvözlik, hogy a Bizottság javaslatot kíván benyújtani a migránsok Unión belüli áthelyezéséről szóló, 2015. szeptember 22-i határozat módosítására, lehetővé téve, hogy a migránsoknak az EU határain kívülről történő áttelepítésére vonatkozóan ezen megállapodás keretében vállalt kötelezettségekkel csökkenteni lehessen az említett határozat keretében még ki nem osztott férőhelyeket. Amennyiben ezen intézkedések révén nem lehet véget vetni az irreguláris migrációnak, és a visszaküldött személyek száma megközelíti a fenti számokat, e mechanizmus felülvizsgálatra kerül. Amennyiben a visszaküldött személyek száma meghaladja a fenti számokat, a mechanizmus alkalmazása véget ér.<sup>[45]</sup>

Törökország minden szükséges intézkedést megtesz annak megelőzése érdekében, hogy a Törökországból az EU-ba irányuló illegális migráció újabb tengeri vagy szárazföldi útvonalai nyíljanak meg, és e célból együttműködik a szomszédos államokkal és az EU-val.

Amint megszűnnek a Törökország és az EU közötti szabálytalan határátlépések, vagy legalábbis jelentősen és tartósan lecsökken a számuk, működésbe lép egy önkéntes humanitárius befogadási rendszer. Az EU tagállamai önkéntes alapon vesznek részt a rendszerben.

[44] Verwey, 2016.

[45] EU-Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (2018.01.12.)

Minden résztvevő tagállam viszonylatában sor fog kerülni a vízumliberalizációs menetrend végrehajtásának felgyorsítására annak érdekében, hogy a török állampolgárok tekintetében legkésőbb 2016 júniusának végéig megszűnjön a vízumkötelezettség, amennyiben valamennyi követelmény teljesül. Törökország e célból megteszi az ahhoz szükséges lépéseket, hogy teljesítse a fennmaradó követelményeket, és így a Bizottság a követelményeknek való megfelelés szükséges értékelését követően április végéig megfelelő javaslatot terjeszthessen elő, amelynek alapján az Európai Parlament és a Tanács meghozhatja a végső döntést.<sup>[46]</sup>

Az EU – Törökországgal szoros együttműködésben – még jobban felgyorsítja az első lépésként elkülönített 3 milliárd euró folyósítását, és március végéig megkezdji további, Törökország által rendelkezésre bocsátott információk alapján meghatározott projektek finanszírozását az átmeneti védelem alatt álló személyek javára. A felek egy héten belül közösen meghatározzák a menekültek támogatását célzó első, különösen az egészségügy, az oktatás, az infrastruktúrák és az élelmezés területét érintő, illetve egyéb megélhetési költségekkel kapcsolatos projekteket, melyek az eszköz segítségével késedelem nélkül finanszírozhatók. Amint ezek a források közel teljes mértékben felhasználásra kerülnek, és feltéve, hogy az említett kötelezettségvállalások teljesülnek, az EU 2018 végéig további 3 milliárd eurót mozgósít az eszköz feltöltésére.<sup>[47]</sup>

Az EU és Törökország üdvözölte a vámunió továbbfejlesztése terén folyó munkát.

Az EU és Törökország ismételten kifejezték elkötelezettségüket az iránt, hogy a 2015. november 29-i közös nyilatkozatukban foglaltaknak megfelelően új lendületet adjanak a csatlakozási folyamatnak. Üdvözölték azt is, hogy 2015. december 14-én megnyitották a 17. fejezetet és úgy határoztak, hogy következő lépésként a holland elnökség ideje alatt megnyitják a 33. fejezetet is. A felek üdvözölték továbbá, hogy a Bizottság áprilisban javaslatot nyújt majd be a fejezet megnyitására vonatkozóan. A meglévő szabályokkal összhangban és az egyes tagállamok álláspontjának sérelme nélkül fel fogják gyorsítani a további fejezetek megnyitásának előkészítését is.<sup>[48]</sup>

[46] European Council, Council of the European Union (2016): *EU-Turkey statement, 18 March 2016* <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (2018.01.12.)

[47] European Commission (2017): *The EU-Turkey Statement in Action*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207\\_eu\\_turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_turkey_statement_en.pdf) (2018.01.12.)

[48] European Commission (2017): *Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, 6.9.2017, Brüsszel, [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey-statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey-statement_en.pdf) (2018.01.12.)

## V. ÖSSZEGRZÉS

A török menedékjogi politika első szintjének középpontjában tehát 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.<sup>[49]</sup>

Ezek a menekültek minden, a Genfi Egyezmény által biztosított joggal rendelkeztek törökországi tartózkodásuk alatt, azonban Törökországon kívülre telepítették le őket. Ez alól csak azok voltak kivételek, akik török állampolgárral házasodtak össze. A rendelkezésre álló hivatalos adatok alapján mintegy 13 500 menedékkérő kapott védelmet a Genfi Egyezmény alapján 1970 és 1996 között. További 20 000 bosnyák részesült ideiglenes védelemben 1992 és 1995 között. A daytoni 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 részük szintén hazatért.<sup>[50]</sup>

A török menedékjogi politika második szintjéhez az Európán kívüliek tartoznak.<sup>[51]</sup>

1980-ban az iráni forradalom és az azt követően a Közel-Keleten, Afrikában és Délkelet-Ázsiában kialakult instabilitás nyomán az Európán kívüli menedékkérők száma azonnal növekedni kezdett. 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.<sup>[52]</sup>

A jogszabály alkalmazása növelte a visszaküldés tilalma alapelv 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 megpróbálták illegálisan beutazni valamelyik európai országba.

[49] Balzacq - Carrera, 2005, 11-15.

[50] Akhavan, 1996, 259-285.

[51] Benvenuti, 2017.

[52] Kirisci, 2000.

Ahmet İçduygu<sup>[53]</sup> migrációkutató szerint ez a fajta menedékjogi eljárás maga tette Törökországot tranzitországgá az olyan menedékkérők számára, akik az UNHCR mandátumának keretében megkapták a menekültstátuszt és várakoztak az áttelepítésre.

1994-ben sem törvény, hanem kormányrendelet szabályozta az Európán kívüli 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.

A török bevándorlás politika azonban 1994-ben a biztonsági szempontokat az emberi jogoknál sokkal inkább előtérbe helyező álláspontra helyezkedett. Az 1994-es törvény szerint „amíg a kormány máshogy nem dönt, a globális menekültáradatra azelőtt kell reagálni, mielőtt a menekültek belépnének az országba”. Ebből az álláspontból fakadóan a török fél sok esetben a határ közvetlen közelében, de annak másik oldalán létesítendő menekülttáborok felállítását támogatta. Ez a felfogás alapvetően napjainkig fennmaradt (pl. idlibi bevonulás, lásd lentebb).<sup>[54]</sup>

Egyes statisztikák szerint 1996 és 2008 között összesen mintegy 800 000 illegális határátlépőt fogtak el török területeken, akiknek nagyjából a fele akart továbbutazni. Származási országot tekintve a legtöbb ember Irakból, Pakisztánból, Afganisztánból, Iránból és Bangladesből érkezett. Embercsempészetet kutató szakértők szerint azonban a valóságban a 800 000 két- vagy háromszorosára tehető azok száma, akik illegálisan török földre léphettek. Mivel az embercsempészet kérdése az uniós csatlakozási tárgyalások során is előjött, és mert a török döntéshozók destabilizációs tényezőt láttak a megnövekedett számú idegenben, 2002 augusztusában beillesztettek a büntető törvénykönyvbe egy emberkereskedést szigorító klauzulát. Ennek értelmében az emberkereskedőket háromtól nyolc évig terjedő börtönbüntetéssel lehetett sújtani. E változtatással párhuzamosan Ankara bilaterális megállapodást kötött a legfőbb kibocsátó országokkal (Pakisztánnal, Kirgizisztánnal, Szíriával és Ukrajnával). Miközben a török-uniós tárgyalások során a kis-ázsiai ország vezetése igyekezett megnyugtatni a nyugati partnereit a jogharmonizációt illetően, ugyanakkor tartott attól, hogy az ország – még csatlakozás esetén is – könnyen válhat menekültek ütközőzónájává.<sup>[55]</sup>

A 2014 áprilisától érvénybe lépő, fentebb is hivatkozott 6459-as számú törvény sok szempontból fordulópontot jelentett, ami azzal együtt is igaz, hogy a földrajzi megkötés továbbra is érvényben maradt. A törvény egyrészt betöltötte azt a jogharmonizációs űrt, amely az európai és a török jogalkotás között volt megfigyelhető. Másrészt az új szabályozás igyekezett a különböző jogi kategóriák felállításával felszámolni az addigi ex lex állapotot. Világossá vált továbbá, hogy egy 1951-es rendelkezés – aminek elfogadásakor éves átlagban 35 ezer Törökországba érkező külföldiről tudtak a hatóságok – nem alkalmazható olyan esetben, amikor

[53] İçduygu, 2015.

[54] İçduygu, 2011.

[55] Davatoglu, 2010.

akár 30 millió idegen állampolgár is átlépi az országhatárt egyetlen év alatt. A Szíriából érkezőket a törvény értelmében kollektívan megilleti az „átmeneti védelem” joga. A más országból érkezők esetében ez a jogi kategória nem alkalmazható; őket a nemzetközi védelem alapján három csoportba lehet sorolni:

1. menekült
2. feltételes menekült
3. másodlagos/kisegítő védelem alá eső.<sup>[56]</sup>

Az első kategória az Európából a Genfi Egyezmény értelmében vett üldözés miatt érkezőkre vonatkozik. A második kategória azokat foglalja magában, akik Törökországba érkezésük után nemzetközi védelmet igényeltek, és a döntés megszületéséig, illetve egy másik országba költözésükig török területen tartózkodnak. Az utolsó, harmadik megnevezés pedig azokat illeti meg, akiket hazájukban halálra ítélték, megkínóztak vagy fegyveres összecsapások szülőföldjük elhagyására kényszerítettek.

A végső megoldást az EU–Törökország Nyilatkozat hozta meg, melyben a két fél megállapodása igyekezett megfelelni minden vonatkozó uniós és nemzetközi jogszabálynak.<sup>[57]</sup>

2016. március 20-ától kezdődően az uniós és nemzetközi jog maradéktalan tiszteletben tartása mellett vissza kell küldeni Törökországba minden olyan irreguláris migránst, aki Törökországból jut el a görög szigetekre.

Minden, Törökországba visszaküldött szír állampolgárért cserébe az EU a már érvényes kötelezettségvállalás alapján egy szír állampolgárt áttelepít a saját területére.

Törökország minden szükséges intézkedést meghoz annak megakadályozása érdekében, hogy új tengeri és szárazföldi útvonalak nyíljanak meg az irreguláris migránsok előtt.

A szabálytalan határátlépések megszűnését követően megkezdte működését a migránsok humanitárius befogadására vonatkozó, önkéntes alapon működő rendszer.

Az EU felgyorsítja az első lépésként elkülönített 3 milliárd euró folyósítását, továbbá, amint ezek a források felhasználásra kerülnek, és feltéve, hogy a megállapodásban rögzített kötelezettségvállalások teljesülnek, további 3 milliárd eurót mozgósít.

Az EU és Törökország közösen törekszik a szíriai humanitárius helyzet javítására.

Az EU és Törökország vezetői megállapodtak továbbá a vízumliberalizációs ütemterv teljesítésének felgyorsításáról is annak érdekében, hogy a török állampolgárok tekintetében legkésőbb 2016. június végéig megszűnjön a vízumkötelezettség, amennyiben valamennyi követelmény teljesül. Az uniós és a török vezetők ismételten kifejezték elkötelezettségüket az iránt, hogy a 2015. november 29-i közös nyilatkozatukban foglaltaknak megfelelően új lendületet adjanak a csatlakozási folyamatnak. Megállapodtak abban, hogy következő lépésként még a holland elnökség ideje alatt megnyitják a 33. tárgyalási fejezetet.

[56] Ícduygu – Aksel, 2013, 167–190.

[57] <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>



A fentiek alapján elmondható, hogy Törökország igyekezett eleget tenni a főleg jogi területen megfogalmazott elvárásnak, ám az 1967-ben lefektetett földrajzi kitétel a mai nap érvényben van.

## IRODALOM

- A törökök nem fogadnak vissza több menekültet. *www.24.hu*, <https://24.hu/kulfold/2017/03/16/a-torokok-nem-fogadnak-vissza-tobb-menekultet/> (2018.01.02.)
- Akhavan, Payam (1996): The Yugoslav Tribunal at a Crossroads: The Dayton Peace Agreement and Beyond. *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 2 (May, 1996), 259-285.
- 1934. évi 2510 sz. törvény szövege angolul elérhető: The Turkish Law of Settlement: [http://gocdergisi.com/kaynak/1934\\_2510\\_settlement\\_law.pdf](http://gocdergisi.com/kaynak/1934_2510_settlement_law.pdf)
- Baldwin-Edwards, Martin (2006): Migration between Greece and Turkey: from the “Exchange of Populations” to non-recognition of borders. *South East Europe Review*, 2006/3. 115-122. [http://aei.pitt.edu/7043/1/Migration\\_between\\_Greece\\_and\\_TurkeyV3a.pdf](http://aei.pitt.edu/7043/1/Migration_between_Greece_and_TurkeyV3a.pdf) (2018.01.12.)
- Balzacq, Thierry - Carrera, Sergio, (2005): *Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy*. Centre for
- Benvenuti, Bianca (2017): *The Migration Paradox and EU-Turkey Relations*, Istituto Affari Internazionali, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1705.pdf> (2018.01.12.)
- Blumi, Isa (2013): *Ottoman Refugees, 1878-1939: Migration in a Post-imperial World*. Bloomsbury Academic, London.
- Bolat, Bengül Salman (2014): History Education within Cultural Policies of the Republican Era; Comparison of One-party Regime and Multi-party System (1923-1960). *Procedia- Social and Behavioral Sciences*, Vol. 116, 2014/2, 2210-2214. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281400562X#!> (2018.01.12.)
- Cagaptay, Soner (2002a): Population Resettlement and Immigration Policies of Interwar Turkey: A Study of Turkish Nationalism. *Turkish Studies Association Bulletin* Vol. 25/26, No. 2/1 (FALL 2001 / SPRING 2002), 1-24. [http://www.jstor.org/stable/43385497?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/43385497?seq=1#page_scan_tab_contents) (2018.01.12.)
- Cagaptay, Soner (2002b): Reconfiguring the Turkish nation in the 1930s. *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 8, 2002/2. 67-82. [https://www.jstor.org/stable/762505?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/762505?seq=1#page_scan_tab_contents) (2018.01.12.)
- Carrel, Paul - Nienaber, Michael (2015): Merkel says Turkey key to solving Europe’s refugee crisis, (2015.10.15.) <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-turkey/merkel-says-turkey-key-to-solving-europes-refugee> (2018.01.12.)
- Colett, Elisabeth (2016): *The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal*. <https://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (2018.01.12.)
- Davatoglu, Ahmet (2010): *Turkish Foreign Policy and the EU in 2010*. [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_turkey\\_tpq\\_vol8\\_no3\\_ahmet\\_davatoglu.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_vol8_no3_ahmet_davatoglu.pdf) (2018.01.12.)
- Egeresi Zoltán (2003): A török nemzetépítés Atatürk korában. Világtörténet 1.szám,125-144. [https://www.academia.edu/12919039/A\\_t%C3%B6r%C3%B6k\\_nemzet%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9s\\_At%C3%BCrk\\_kor%C3%A1ban](https://www.academia.edu/12919039/A_t%C3%B6r%C3%B6k_nemzet%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9s_At%C3%BCrk_kor%C3%A1ban) (2018.01.12.)
- Egeresi Zoltán (2017): Ki mit nyert? Több mint egy évvel a menekültügyi „megállapodás” után. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, Elemzések* 2017/13. 2017.07.29., <http://archiv>

netk.uni-nke.hu/uploads/media\_items/svkk-elemzesek-2017-13-ki-mit-nyert-egy-evvel-a-menekultugyi-megallapodas-utan-egeresi-z.original.pdf (2018.01.12.)

- Ekinci, Ekrem Bugra (2015): *The Ottoman Empire: A shelter for all kinds of refugees*, 2015.05.15. <https://www.dailysabah.com/feature/2015/05/16/the-ottoman-empire-a-shelter-for-all-kinds-of-refugees>, www.dailysabah.com (2018.01.12.)
- EU-Turkey Statement One Year On, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu\\_turkey\\_statement\\_17032017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf) (2018.01.12.)
- Foca, Mehmet Atacan (2011): *Turkey Sticks to ‚Limited‘ Application of the Geneva Convention*, 2011.08.01. <https://bianet.org/english/world/131856-turkey-sticks-to-limited-application-of-the-geneva-convention> (2018.01.12.)
- Guiraudon, Virginie (2000): European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *JCMS*, Vol. 38. 2000/2, 251–271. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00219/full> (2016.01.12.)
- Hale, Wiliam (2007): Turkey, the US and Iraq. *SOAS Middle East Issues*, 2007, 24–31.
- *Healthcare for Syrian Refugees in Rural Turkey, Healthcare for Syrian Refugees in Rural Turkey*, 2016.12.19. (2018.01.12.)
- Holehouse, Matthew: EU agrees €3 billion action plan with Turkey to ease migrant crisis. (2015.10.16.) <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/11935093/EU-approves-Turkey-migrant-plan.html> (2018.01.12.)
- İcduygu, Ahmet (2011): *Europe, Turkey, and International Migration: An Uneasy Negotiation, Presentation at the Migration Working Group*, 2011, European University Institute, <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/01-26-Icduygu.pdf> (2018.01.12.)
- İcduygu, Ahmet (2015): *Turkey’s Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the EU*. Instituto Affari Internazionali, 2015, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1531.pdf> (2018.01.12.)
- İcduygu, Ahmet – Aksel, Damla (2013): *Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective*, (Perceptions), 2013/18/3, 167–190. <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2014/02/Ahmet-%C4%B0%C3%A7duygu-and-Damla-B.-Aksel.pdf> (2018.01.12.)
- ILO (2016): *ILO Welcomes the Introduction of Work Permits for Refugees in Turkey*, www.ilo.org, 2016.01.18. [http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS\\_444117/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_444117/lang--en/index.htm) (2018.01.12.)
- *International Organization of Migration*, <https://www.iom.int/countries/turkey> (2018.01.12.)
- Jongerden, Joost (2007): *The Settlement Issue in Turkey and the Kurds. An Analysis of Spatial Policies, Modernity and War*. Brill, Leiden.
- Kale, Basak (2014): Transforming an Empire: The Ottoman Empire’s Immigration and Settlement Policies in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries, *Middle Eastern Studies*, Vol. 50, 2014/2, 252–271. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00263206.2013.870894?src=recsys&journalCode=fmes20> (2018.01.15.)
- Kanat, Kilic – Tekelioglu, Ahmet – Ustun, Kadir (szerk.) (2015): *Politics and Foreign Policy in Turkey: Historical and Contemporary Perspectives*, SETA Ankara. [http://www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf) 93. (2018.01.12.)
- Kirisci, Kemal (2000): Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices. *Middle Eastern Studies*, Vol. 36. 2000/3. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00263200008701316?journalCode=fmes20> (2018.01.12.)

- Kirisci, Kemal (2003): *Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration*. <https://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration> 2003. november 1. (2018.01.12.)
- Kövecsi-Oláh Péter (2017): *A török migrációs politika az oszmán hagyományok tükrében*. MKI, (2017.12.18.) <https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/12/18/a-torok-migracios-politika-az-oszman-hagyomanyok-tukreben/>
- National Legislative Bodies / National Authorities, Turkey: *Regulation No. 1994/6169 on the Procedures and Principles related to Possible Population Movements and Aliens Arriving in Turkey either as Individuals or in Groups Wishing to Seek Asylum either from Turkey or Requesting Residence Permission in order to Seek Asylum From Another Country (last amended 2006)*, 19 January 1994, [www.refworld.org](http://www.refworld.org) (2018.01.12.)
- *Refugee Law and Policy: Turkey*, <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php> (2018.01.12.)
- Szuhai Ilona (2016): *A történelmi hagyományok szerepe a török migrációs politikában*. *Acta Humana*, 2016/4. 79–90.
- Timur, Safak - Nordland, Rod (2016): *Erdogan Threatens to Let Migrant Flood Into Europe Resume*, (2016.11.25.) <https://www.nytimes.com/2016/11/25/world/europe/turkey-recep-tayyip-erdogan-migrants-european-union.html> (2018.01.12.)
- *Törökország még fenyegetőzött egyet a vasárnapi népszavazás előtt*. [http://hvg.hu/vilag/20170414\\_torokorszag\\_meg\\_fenyegetozott\\_egyet\\_a\\_vasarnapi\\_nepszavazas\\_elott](http://hvg.hu/vilag/20170414_torokorszag_meg_fenyegetozott_egyet_a_vasarnapi_nepszavazas_elott), 2017.04.14. (2018.01.12.)
- Zürcher, Erik J. (2003): *Turkey. A Modern History*. I. B. Tauris, Leiden.



*Sustainable development*



*Táltos II.*