

Egeresi Zoltán:¹ Ki mit nyert? Több mint egy évvel a menekültügyi „megállapodás” után

Vezetői összefoglaló

- A 2016. március 18-án az Európai Unió és Törökország által elfogadott menekültügyi nyilatkozat alapvetően beváltotta a hozzá fűzött reményeket: az azt megelőző hónapok több tízezres vagy akár kétszázszázszoros menekülthullámaihoz képest ezer-háromezer főben maximalizálódott a Görögországba illegálisan átjutók száma.
- Ankara azt kommunikálja, hogy a vállalásai teljesülése ellenére az EU nem tartja be az ígéretét: a vízummentességet az ország nem kapta meg, a csatlakozási tárgyalások *de facto* megrekedtek, miközben a beígért 3+3 milliárd euró kifizetése is lassan halad. Az EU és Törökország közötti pengeváltások, diplomáciai csatározások – török és uniós tagállamok belpolitikai okaiból következően – továbbra is napirenden fognak maradni, a „menekültkérdést” Ankara továbbra is lebegtetni fogja.
- Ugyanakkor Törökország továbbra is betartja a „megállapodást,” amit a török menekültpolitika lassú, az integráció felé tett lépései is jeleznek, különösen, hogy a több mint hárommillió szíriai menekült jelenléte nem vált politikai üggyé a lakosság részéről jelentkező feszültségek ellenére sem. A népszavazás után a török vezetés békülékenyebb hangot ütött meg az Európai Unióval szemben, ami a nyilatkozat vállalásainak további betartását valószínűsíti.
- A nem szíriai menekültek további figyelmet érdemelnek, mert nemcsak a szíriaiak, hanem afgánok, pakisztániak is nagy számban érkeznek az országba, az ő visszatérésük szülőföldjükre pedig még kevésbé várható.
- A szíriai és egyéb menekültek helyzete az uniós segítség ellenére is csak lassan javul, s a jövőben a nagyszámú, állampolgárság nélküli, de Törökországban született/élő fiatal helyzete egyre nagyobb kihívást fog jelenteni Ankarának.

A 2016. március 18-án az Európai Unió és Törökország között kötött menekültügyi megállapodás – valójában egy közös nyilatkozat – több mint egy éve van érvényben. Jelen tanulmány célja a megegyezéshez vezető út és az első visszaküldések (2016. április 4.) óta eltelt idő eredményeinek értékelése, illetve a Törökországban élő szíriai és nem szíriai menekültek helyzetének áttekintése. Végül a tanulmány igyekszik rávilágítani az EU, több tagállam és Ankara között az utóbbi hónapokban kialakult, a megállapodás fenntartását is érintő vita hátterére, illetve a török népszavazás utáni török–uniós viszony változására, amely a nyilatkozatban vállaltak jövőbeli teljesítését valószínűsíti.

Mára Törökország a világon az egyik legtöbb menekültet befogadó országgá vált: míg 2010-ben csak 40 ezer menekültnek adott otthont, addig 2017 elején már közel 3,5 milliónak. A Törökország közvetlen környezetében zajló szíriai háború az utóbbi évtizedek legnagyobb menekültválságát indította el, hiszen több mint 5,7 millió ember kényszerült elhagyni a hazáját, s megközelítőleg 6,3 millió ember menekült Szíria másik részére.

A háború okozta menekültválság mellett Törökország a nem szíriai menekültek folyamatos, egyre nagyobb számban történő érkezését is megtapasztalhatta. A 2015–2016-os menekültválság idején a szíriaiak jelentették a legnagyobb tömeget az illegális úton Görögországba érkezők között, azonban 55 százalékos részaránnyukkal messze nem voltak döntő többségben: az iraki, afganisztáni és pakisztáni származásúak a menekültek 39 százalékát tették ki.² Ez is indokolja, hogy jelen tanulmányban külön kiemeljük a nem szíriai menekültek helyzetét: annak ellenére, hogy számuk körülbelül 6 százaléka a szíriaiaknak, az ő helyzetüket a Szíriában folyó háború esetleges lezárása nem fogja befolyásolni, s a szíriaiakkal ellentétben a többségük valószínűleg továbbra is Európába kíván majd jutni.

¹ Egeresi Zoltán (zoltan.egeresi@uni-nke.hu), nemzetközi kapcsolatok szakértő, történész, az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpontjának munkatársa.

² *Monthly Arrivals by Nationality to Greece, Italy and Spain – Jan 2015 to Feb 2016* [online], 2016. 03. 21. Forrás: data2.unhcr.org [2017. 03. 20].

A menekültválság háttere: a szíriai háború és Törökország

A 2015–2016-os menekültválság során több mint egymillió menekült, főleg szíriai állampolgár érkezett Görögországba, s folytatta útját Németország és az észak-európai államok felé, világosan jelezve azt a tényt, hogy Törökország migrációs helyzete megváltozott. A korábban elsősorban népességkibocsátóként definiált ország³ fontos bevándorlási célponttá vált, egyúttal kiemelkedő tranzitállomássá is a Pakisztánból, Afganisztánból, Irakból és Szíriából érkezők számára.⁴

A 2015-ös válság közel hozta az évek óta folyó szíriai konfliktust Európához. Ez a háború azonban már 2011 óta kül- és belpolitikai realitás Törökország számára. A régió többi államához hasonlóan az arab tavasznak nevezett eseménysorozat és a kialakuló szíriai helyzet alapvetően felkészületlenül és váratlanul érte Ankarát. A török vezetés némi ingadozás után a nyugati szövetségeseivel együtt úgy döntött, hogy csatlakozik az Aszad-ellenes táborhoz, ami az ellenzéki csoportok segítségét és a rezsimmel az előző években kialakított jó viszony feladását jelentette. A 2011 második felében hozott döntés mögött alapvetően az a számítás húzódott meg, hogy Szíriában – Líbiához hasonlóan – könnyen, pár hónap vagy egy év alatt végre lehet hajtani a rezsimváltást. Aszad azonban elég erős szövetségeseivel rendelkezett ahhoz, hogy ez ne következzen be, s így a mai napig egy immár hat éve tartó háború zajlik Törökország déli határai mentén.

A rezsimváltástól várt politikai előnyök – a nemzetközi presztízs növelése, a hazai választók előtt a demokrácia iránti elköteleződés demonstrálása, az új, Ankara által hatalomra segített szíriai vezetés lojalitása – azonban az idő múlásával egyre távolabb kerültek, sőt az Iszlám Állam megjelenése, 2015 második felétől az észak-szíriai kurdok megerősödése és az orosz beavatkozás egyre inkább Törökország elszigetelődését hozta magával, ami végül a célok átértékeléséhez vezetett. Ráadásul időközben a harcok súlypontja pont a Törökországgal határos észak-szíriai területekre került, ami garantálta a folyamatos menekülthullámokat. Ez a helyzet voltaképp a 2016. közepi Moszkva és Ankara közötti kiegyezéssel sem változott meg, noha augusztus 24-én a török csapatok és az általuk támogatott Szabad Szír Hadsereg csoportjai az Eufrátesz Pajzsa hadművelet keretében átkeltek a szíriai határon,⁵ s az afrini és kobanei kurd entitások egyesülését megakadályozva 2017. március végéig mintegy 2000 km²-t foglaltak el az Iszlám Államtól.

A konfliktus gyors lezárhatóságában való bizakodástól fűtve, illetve a későbbi rendezés során a szíriai ellenzékkel (és menekültekkel) való nagyvonalú bánásmód kiváltotta hála reményében az első szíriaiak érkezésekor a török állam meghirdette a nyitott kapuk (açık kapı) politikáját.⁶ A lépésnek fontos üzenete volt mind befelé, mind kifelé: a török vezetők, akik először semleges, később pedig Aszad-ellenes retorikát vettek fel,⁷ demonstrálni kívánták Törökország elköteleződését az emberi jogok mellett, illetve érzékenységüket a Szíriában történő események iránt. Az ország, amely az 1990-es évek eleje óta többször is a stabilitás szigeteként emelkedett ki a háború dúlta Balkán, Kaukázus és Közel-Kelet régiói közül, már a szíriai háború előtt is sok menekültet fogadott be. Az elmúlt 100-150 év folyamán Anatólia a balkáni és kaukázusi területek menekülthullámainak hagyományos célterülete volt. A menekülteket a török állam jellemzően szívesen fogadta, s viszonylag könnyen is integrálta.⁸

³ Az 1960-as években kötött munkaerő-egyezményeknek köszönhetően sok százezer török vendégmunkás vándorolt a gazdag nyugat-európai országokba, majd az 1970-es évek közepétől családjegyzés révén újabb hullám indult el. A török biztonsági helyzet romlása miatt folytatódott a török állampolgárok áttepedése Európába. Az 1980-as puccs, a PKK-val folytatott harcok 1984-től 1999-ig (amelyek 2007-től újultak ki), az 1997-es posztmodern katonai államcsíny stb. miatt 1980 és 2010 között közel egymillióan folyamodtak menekültstátuszért az EU államaiban. Ahmet İÇDUYGU, Ayşen ÜSTÜBİCİ: Negotiating Mobility, Debating Borders: Migration Diplomacy in Turkey–EU Relations. In: Helen SCHWENKEN, Sabine RÜB-SATTAR (eds.): *New Border and Citizenship Politics*. Palgrave Macmillan, 2014, 44–59. o., 48. o.

⁴ Ahmet İÇDUYGU: Turkey's Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the EU. IAI Working Papers 15. 2015. szeptember, 3. o.

⁵ Fırat Kalkanı: *Hedefler, Fırsatlar ve Riskler* [online], 2016. 10. 21. Forrás: orsam.gov.tr [2017. 03. 25].

⁶ Türkiye: *Suriyeli sığınmacılara kapımız açık* [online], 2011. 06. 15. Forrás: dw.com [2017. 03. 25].

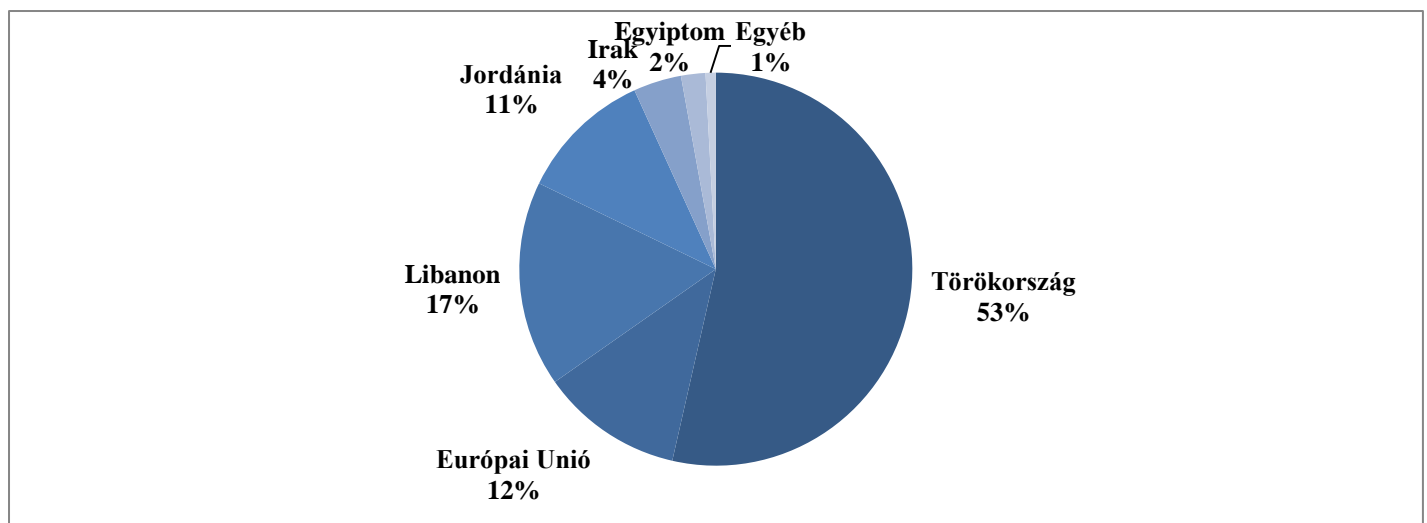
⁷ Barış Dostar: *İttifaklar, Türk Dış Politikası ve Suriye* ORSAM. *OrtaDoğu Analiz*, 2013/5, 72–79. o.

⁸ Az előző századok során a balkáni és kaukázusi területek elvesztése többszáz ezres menekülthullámokat indított el, amelyeket az Oszmán Birodalom több-kevesebb sikerrel kezelt is. A függetlenségi háború (1919–1922/1923) lezárásával kialakultak nagyjából az ország mai határai, s elindult hatott egy lassú építkezés. A hatalmas embervesztések pótlására Ankara támogatta a bevándorlást, ami egy átgondolt stratégia mentén történt, melyben kiemelt szerepet játszott, hogy az országba letelepedők könnyen integrálhatók legyenek. Így különösen támogatták a balkáni muszlim népcsoportok (bosnyákok, albánok, torbesik, pomákok stb.) és a török kisebbségi közösségek tagjainak áttepedését. A biztonsági veszélyektől nem eltekintve, de alapvetően nyitottak voltak a Szovjetunióból érkező kaukázusi muszlimok irányába is, míg az arabok vagy kurdok bevándorlását igyekeztek megnehezíteni (erről lásd bővebben: Soner Çağaptay *Islam, Secularism, and Nationalism in Modern Turkey: Who Is a Turk?* Routledge, 2006). Ugyan a keresztényeket illetően ambivalens maradt a török bevándorláspolitikája, a képzett munkaerőt szívesen fogadták, ennek tudható be, hogy a két világháború között népes magyar közösség jött létre Ankarában.

A 20. század második felében nagy vonalakban megmaradt ez a politika, így különböző egyezmények révén további több százezer balkáni muszlim, főleg török vándorolt Anatóliába, de „spontán” menekülthullámokra is sor került, így például 1989-es „nagy kirándulás” idején, amikor 325-

A humanitárius diskurzus a szíriai események eldurvulásával együtt erősödött a következő néhány évben, aminek nemcsak hazai, de nemzetközi fórumokon is előszeretettel adtak hangot a török vezetők.⁹ Az Észak-Szíriára áttérjedő harci események viszont egyre kényesebb témává tették a szomszédos országban folyó eseményeket, különösen azután, hogy az egész török határzóna biztonsága zárójelbe került,¹⁰ s míg a háború első éveiben az Aszad-rezsimmel alakultak ki határincidensek, 2016 elejére az ország több városában elkövetett robbantások mellett már Kilis-t érték az Iszlám Állam részéről rendszeres rakétatámadások.¹¹

A humanitárius dimenziót illetően a számok magukért beszélnek: a szíriai harcok során megközelítőleg 465 ezer ember vesztette életét vagy tűnt el,¹² az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) szerint több mint hatmillióan hagyták el otthonukat, de maradtak továbbra is az országban, 2017. április 5-ig pedig 5 022 731 ember menekült a szomszédos államokba. Így Irakban mintegy 236 ezer, Egyiptomban 120 ezer, Jordániában 658 ezer, Libanonban 1 millió 11 ezer, a legtöbbet befogadó Törökországban pedig 2 millió 967 ezer fő volt található. Ezen kívül 2011 áprilisa és 2016 októbere között 884 ezer menekültkérelmet adtak be Európában szír állampolgárok, ennek 64%-át Németországban és Svédországban.¹³



1. ábra: A szíriai menekültek megoszlása befogadó államok/területek szerint (Forrás: UNHCR)

Ezek az ENSZ nyilvántartása szerinti számok, de ennél magasabbra kell becsülnünk a Szíriát elhagyók számát: bár Európában 600-700 ezer emberről van szó (több esetben a menekültkérelmet több országban is leadták, ami növeli a létszámot), azonban ez a szám nem tartalmazza a regisztráció előtt állókat, akik csak Törökországban körülbelül 300 ezer főt tettek ki 2016 végén.¹⁴ Összességében tehát megközelítőleg 6 millió ember hagyta el a közel-keleti államot, akiknek a felét Törökország fogadta be.

350 ezer bulgáriai török érkezett az országba (Ankara végül augusztusban lezárta a határt, ezzel gátat szabván a beáramlásnak). Az ország környezetében az 1990-es évektől kirobbanó háborús konfliktusok miatt mind a volt Jugoszlávia, mind Irak területéről százezrek érkeztek az országba. A hidegháború utáni legnagyobb menekültválságot Törökország számára az iraki háború jelentette, amikor megközelítőleg 400 ezer kurd menekült török földre. E válságok jellemzője, hogy az érkezők száma relatíve kezelhető maradt, s hamarosan döntő részük vissza is tért hazájába. A bulgáriai törökök körülbelül kétharmada költözött vissza 1990 és 1991 folyamán Bulgáriába. A törökországi ki- és bevándorlásról lásd részletesebben: Ahmet İÇDUYGU, Damla B. AKSEL: Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective, *Perceptions*, 2013/3, 167–190. o.; Ahmet İÇDUYGU, Deniz YÜKSEKER: Rethinking transit migration in Turkey: reality and re-presentation in the creation of a migratory phenomenon, *Population, Space and Place*, 18(4), 2012, 441–456. o.; Ahmet İÇDUYGU: 50 Years After the Labour Recruitment Agreement with Germany: The Consequences of Emigration for Turkey *Perceptions*, 2012/2, 11–36. o.

⁹ Address by H.E. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the High Level Segment Meeting During the 64th Excom Meeting of UNHCR [online], 2013. 09. 30. Forrás: mfa.gov.tr [2017. 03. 28].

¹⁰ PÉNZVÁLTÓ Nikolett: Szíriai menekültek Törökországban – váratlan „vendégek”, várható kilátások. *Nemzet és Biztonság*, 2015/2, 43–58. o.

¹¹ Raket saldırısı altındaki Kilisliiler: Sesimizi duyan yok mu? [online], 2016. 05. 09. Forrás: bbc.com [2017. 03. 28].

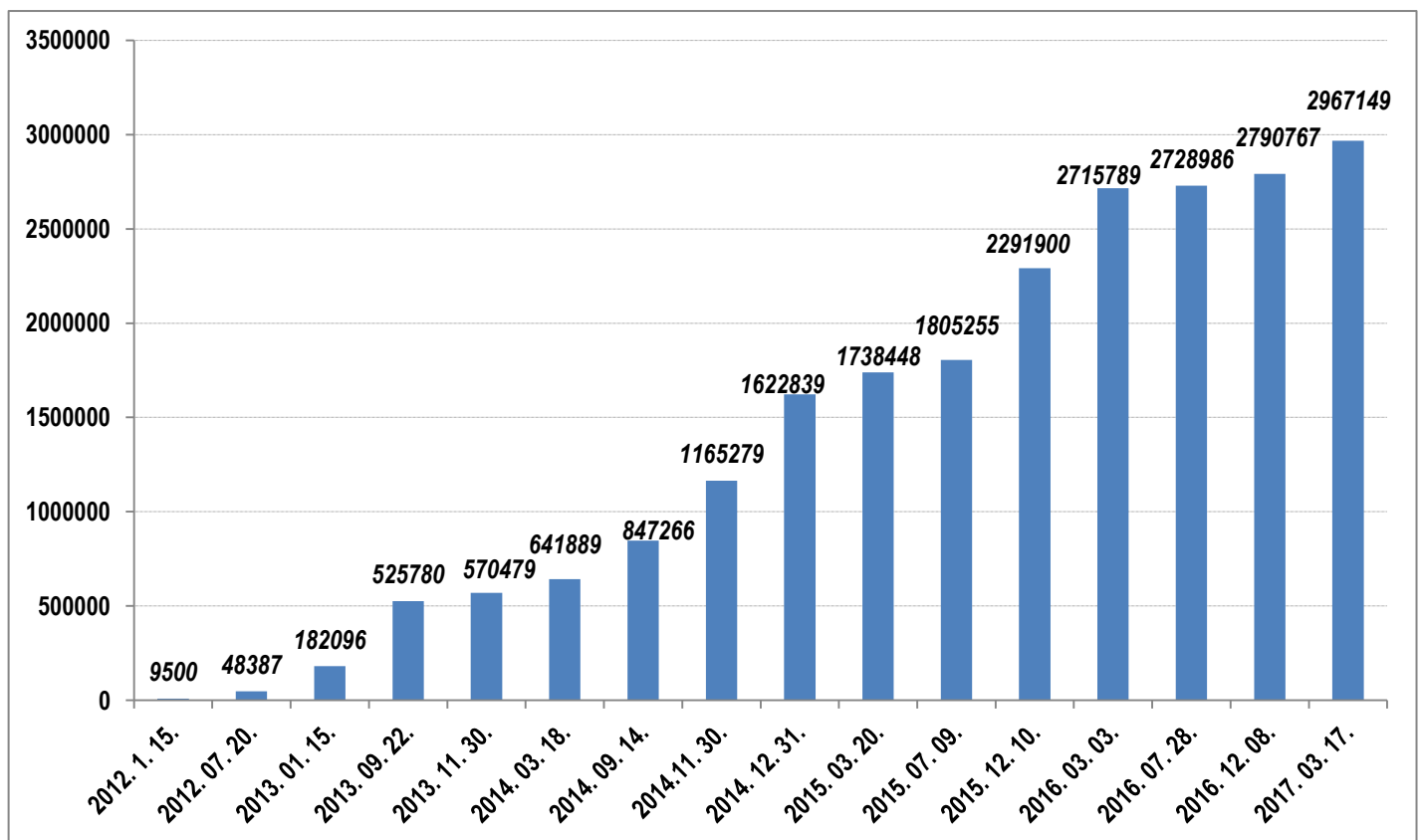
¹² Syrian war monitor says 465,000 killed in six years of fighting [online], 2017. 03. 17. Forrás: Reuters.com [2017. 03. 28].

¹³ Syria Regional Refugee Response [online], 2017. 04. 05. Forrás: UNHCR [2017. 04. 05].

¹⁴ Murat ERDOĞAN: Urban Refugees from „Detachment” to „Harmonization” 2016, 22. o.

A szíriaiak legfőbb menekülési útvonala északi irányú volt, s az első csoport – mintegy 252 fő – 2011. április 29-én érkezett Törökországba.¹⁵ Ankara a már ismertett indokok miatt a konfliktus elején igyekezett nagyvonalúan eljárni, s maga épített nemzetközi mércével is elfogadható menekülttáborokat. Ugyanakkor a török hatóságok kezdetben nem is regisztrálták a menekülteket megfelelő alapossggal, ez csak később indult meg, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy tartós folyamatról kell beszélni.

A konfliktus elhúzódása azonban újabb és újabb hullámokat hozott magával. Ahmet Davutoğlu külügyminiszter 2012-es kijelentése, miszerint 100 ezer fő a felső lélektani határ, amit az ország el tud viselni, s ennek átlépése után Szíriában kell táborokat létrehozni,¹⁶ öt évvel későbből visszatekintve naivnak tűnik. Az eleinte lassú, de folyamatos növekedést 2014 második felétől – az Iszlám Állam megjelenése és a harcok áttérjedése okán a török határ menti területekre – újabb, ezúttal sokkal jelentősebb áradat váltotta fel. Míg 2011-ben átlagosan havonta 20 ezren érkeztek az országba, addig 2013-ban ez a szám 40 ezerre növekedett, 2014 második felétől kezdve pedig havonta már 70 ezer ember lépte át a határt. A kobanei harcok csúcspontján pár nap alatt (október 17–19.) 134 ezer ember érkezett az ba.¹⁷ 2014 decembere és 2015 januárja között közel félmillió fővel nőtt a regisztrált menekültek száma. Ahogy látható (2. ábra), a regisztrált szíriai menekültek száma ettől kezdve dinamikusan növekedett.



2. ábra: A regisztrált szíriai menekültek száma (fő) (Forrás: UNHCR)

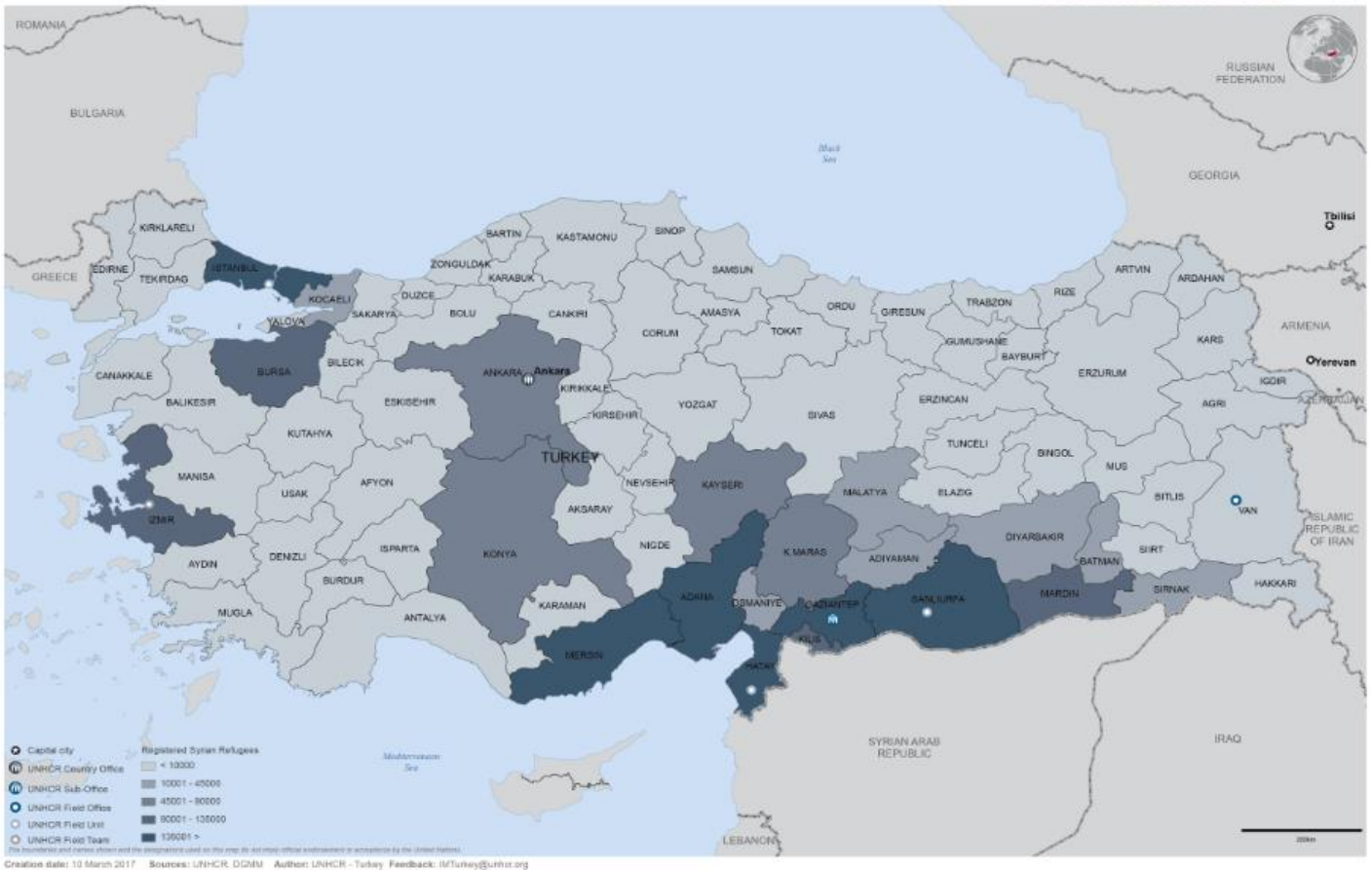
A regisztráltak száma 2017 márciusának közepére elérte 2 millió 967 ezer főt, amihez további pár százezer még regisztrálás előtt álló menekültet kell hozzászámolni, így tehát a Törökországban lévő szíriai menekültek száma körülbelül 3,1-3,2 millió közötti.

¹⁵ Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye etkileri ORSAM, Rapor No. 195, 2015 [2017. 03. 23].

¹⁶ Türkiye'deki Suriyeli mülteci sayısı 70 bine yaklaştı, [online], 2012. 08. 20. Forrás: bbc.com [2017. 04. 01.].

¹⁷ Davutoğlu: Kobani bize tarihin emanedidir. [online], 2014. 11. 26. Forrás: ahaber.com.tr [2017. 04. 01.].

A szíriai menekültek többsége a határ közelében telepedett meg, illetve jelentős tömegek vándoroltak az ország nyugati nagyvárosaiba, elsősorban Isztambulba, Burszába, Izmirbe és a fővárosba, Ankarába (3. ábra).



3. ábra: A szíriai menekültek által lakott megyék (Forrás: UNHCR)

A menekültek körülbelül 85 százaléka néhány nyugati nagyvárosban és nyolc, közvetlenül a szíriai határ mellett vagy annak közelében lévő megyében telepedett le (4. ábra). Különösen a határ menti megyék (Hatay, Kilis, Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin) könyvelhettek el jelentős népességnövekedést a menekültek beáramlása miatt, mind a nagyvárosokon belül, mind azokon kívül (a táborokat is ezekben a megyékben állították fel). 2017 tavaszán mintegy 9 megyében lépte át a szíriai menekültek száma a 100 ezer főt, s 8 megyében tették ki a lakosság több mint 5 százalékát.

A délkeleti régió nagy ipari központjának számító Gaziantep lakossága például a menekültekkel együtt a közel 2 millióról csaknem 2,3 millióra nőtt. De hasonló tendenciákat láthatunk a többi déli megye esetében is: a több mint 1,9 millió lakoson kívül Şanlıurfa megyében 2017 tavaszán 420 ezer szíriai (a teljes lakosság 17%-a) élt. A másfélmillió Hatay tartományba további 380 ezer menekült (a teljes lakosság 21%-a), Adana tartomány 2,2 millió lakosához 150 ezer (6%), Mardin 800 ezer lakosa mellé majdnem 100 ezer (11%) menekült költözött.¹⁸ A határ menti megyék közül különösen kiugró példának tekinthető Kilis megye esete, melynek közel 130 ezer fős lakossága lényegében megduplázódott 2017-re. A saját lakosságánál szinte több menekültet befogadó megye erőfeszítése miatt a kormányon lévő Igazság és Fejlődés Pártjának (AKP) elnökhelyettese, Ayhan Sefer Üstün a várost Nobel-békedíjra javasolta a svédországi bizottságnak.¹⁹

¹⁸ GIGM [online], 2017. 04. 01. Forrás: GIGM [2017. 04. 01.].

¹⁹ Suriyei sayısının yerli nüfusu geçtiği Kilis'te kiralılar patladı [online], 2016. 02. 15. Forrás: t24.com.tr [2017. 04. 01.].

Név	Regisztrált szíriai menekültek száma	Helyi lakosság	Arány (%)
Adana	150 795	220 1670	6,85
Ankara	73 198	5 346 518	1,37
Bursa	106 893	2 901 396	3,68
Gaziantep	329 670	1 974 244	16,7
Hatay	384 024	1 555 165	24,69
Isztambul	479 555	14 804 116	3,24
Izmir	108 889	4 223 545	2,68
Kahramanmaraş	90 199	1 112 634	8,11
Kilis	124 481	130 285	95,14
Mardin	94 346	796 237	11,85
Mersin	146 931	1 773 852	8,28
Şanlıurfa	420 532	1 940 627	21,67

4. ábra: A 90 ezernél több regisztrált szíriai menekültet befogadó megyék, 2017. március (Forrás: GIGM)

Noha az ország déli és délkeleti nagyvárosaiban jelentős számban és arányban élnek szíriai menekültek, nominálisan a legtöbb menekültet befogadó város valójában Isztambul. Hivatalosan 2017 márciusának végén 480 ezer regisztrált menekült élt a városban, azonban ehhez további 60 ezer, még nem regisztrált személy társult. Az egyéb megyékből Isztambulba költözött, de a statisztikában meg nem jelenő szíriai menekültek számát további tízezrekben lehet számolni, így összesen több mint 600 ezer szíriai él Isztambulban, amivel a teljes lakosság közel 4 százalékát, az összes szíriai menekültnek pedig megközelítőleg 19%-át teszik ki.²⁰ Ez egyébként nagyjából leképezi Isztambulnak a teljes népesség belüli arányát is.

A török kormány a konfliktus elején a beáramló szíriaiak számára befogadó központok (barınma merkezi) létrehozását rendelte el, amely a Katasztrófa- és Vészhelyzet-kezelési Elnökség (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı – AFAD) hatáskörébe utalt. Az AFAD sátor- és konténertáborokat épített,²¹ melyek jelenleg is a fenntartásában vannak. Azonban a befogadóközpontok száma egy idő után már nem tudta követni az országba érkezőket: az első évek után újabb táborok már nem nyíltak, sőt az utóbbi egy év során 26-ról 22-re csökkent a számuk, s ezzel együtt a 2016 elejéhez képest körülbelül 20 ezer fővel csökkent a táborban lakók száma is. 2017. április végén a szíriai menekültek mintegy 8,6 százaléka, 255 ezer ember élt ezekben a központokban, összesen 10 megyében (5. ábra).

Ezzel párhuzamosan a szíriai menekültek mind nagyobb része kényszerült ezeken az állomásokon kívülre. A vagyontukat átmentő tehetősebbek kis szerencséjével folytathatták vállalkozásukat vagy újakat nyitottak, amelyek relatív anyagi biztonságot adtak az új országban. Ezzel szemben azok, akiknek nem volt nagyobb anyagi tartalékuk és kapcsolati hálójuk, sokkal rosszabb lakhatási körülmények között, sokkal kiszolgáltatottabb helyzetben találták magukat. A több tízezres menekülttömeg miatt a török önkormányzatok nehéz helyzetbe kerültek, nemcsak véges anyagi erőforrásaik, de az elégtelen jogi útmutatás következtében is.²²

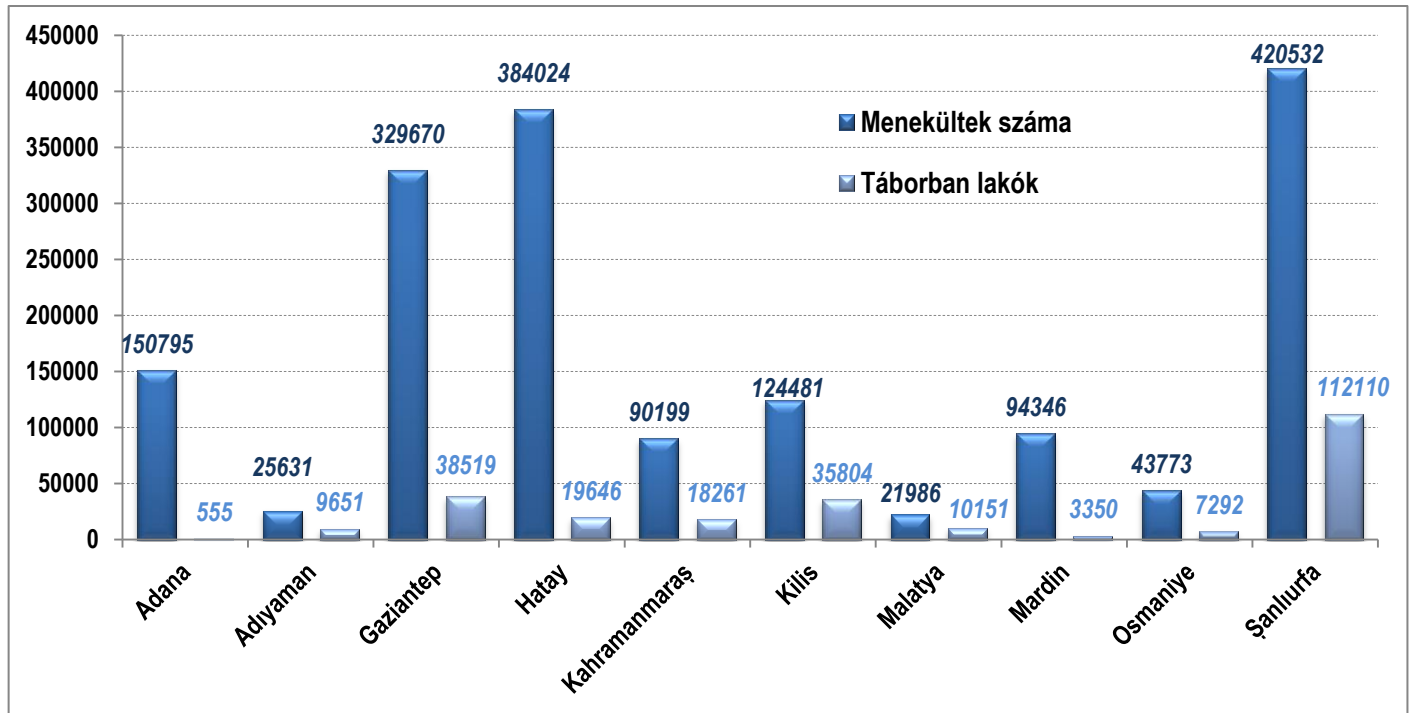
A szíriaiak kiszolgáltatott helyzetét csak nehezíti, hogy alapvetően fiatal lakosságról van szó, amely a viszonylag magas termékenységnek köszönhetően folyamatosan növekszik. A szíriai menekültek korfáját nézve látható, hogy jelentős részük, mintegy 45 százalékuk, 18 éven aluli (6. ábra). A 0–4 éves korosztály – megközelítőleg 360 ezer fő – meghatározó része Törökországban született, azonban nagyon komoly problémát jelent az ő jövőjük is, mivel török állam-

²⁰ Murat Erdoğan: Urban Refugees from „Detachment” to „Harmonization” 2016, 33–35. o.

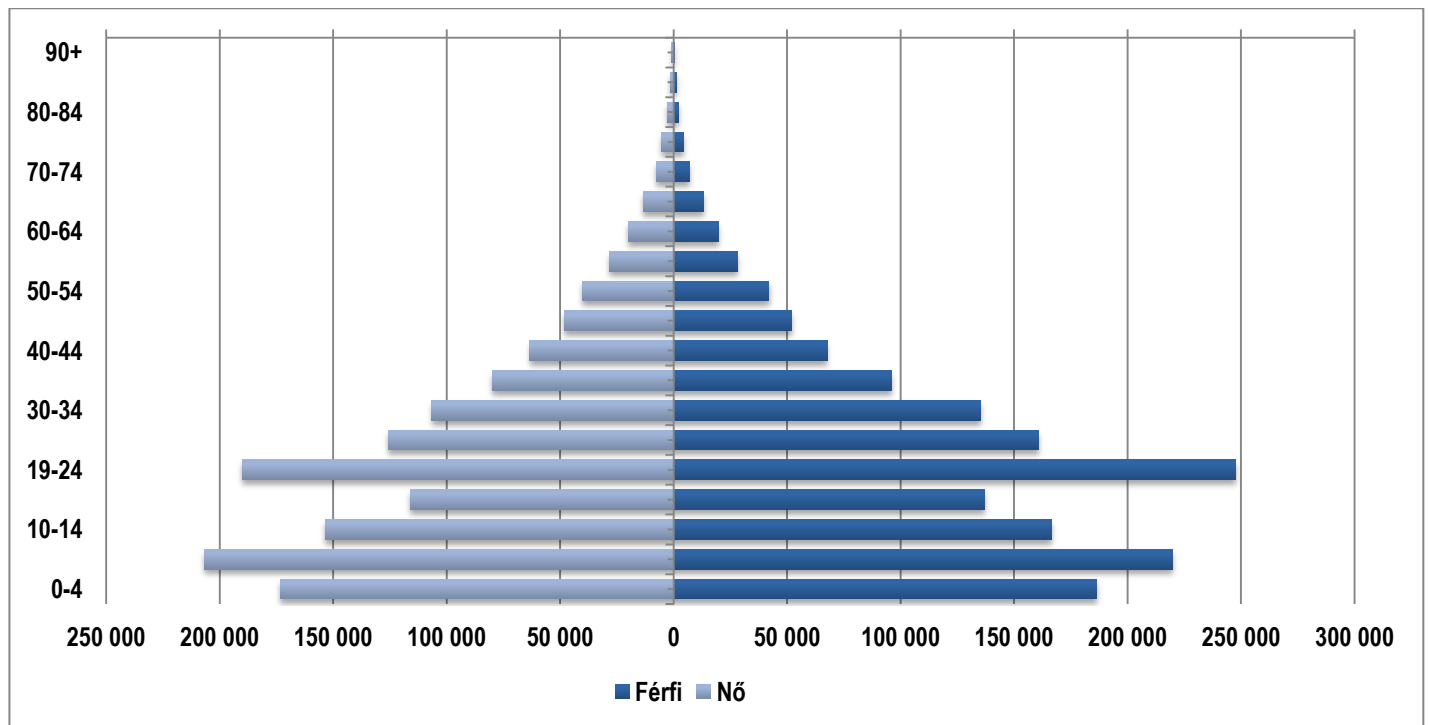
²¹ A törökországi konténertáborok alapvetően jól felszereltek, ezzel szemben a sátoztáborokat sokkal több kritika éri. A konténertáborok közül is kiemelkedik az Eufrátesz partján lévő Nizip 2-es tábor, amely az országba látogató nemzetközi delegációk vagy hírességek által rendszeresen megtekintett létesítmény. A táborról lásd részletesen: [Ha ez a legjobb menekülttábor, akkor sok lesz még a menekült](#) [online], 2015. 10. 30. Forrás: index.hu [2017. 04. 01.]; [A menekültek megtalálták a tökéletes helyet, de onnan is elmennének](#) [online], 2015. 10. 26. Forrás: nol.hu [2017. 04. 01.].

²² A török önkormányzati törvény nem tartalmaz rendelkezéseket a városi menekültek helyzetének kezelésére, csupán annyit jelez, hogy a rászorulókon segíteni kell (5393. sz. önkormányzati törvény, 13. és 14. cikk), ami elég nagy értelmezési szabadságot enged az önkormányzatoknak. Lásd: Murat Erdoğan: Urban Refugees From „Detachment” to „Harmonization” 2016, 40–41. o.

polgárságra nem jogosultak, szíriait pedig ebben a helyzetben nem kaphatnak. Az idő múlásával bizonytalan helyzetük egyre növekvő problémát fog jelenteni (az oktatási nehézségekről lásd később).



5. ábra: A menekülttáborokban lakó szíriaiak és az összes szíriai menekült száma megyénként 2017. áprilisában (forrás: GIGM)



6. ábra A Törökországban élő szíriai menekültek korfája (Forrás: GIGM)

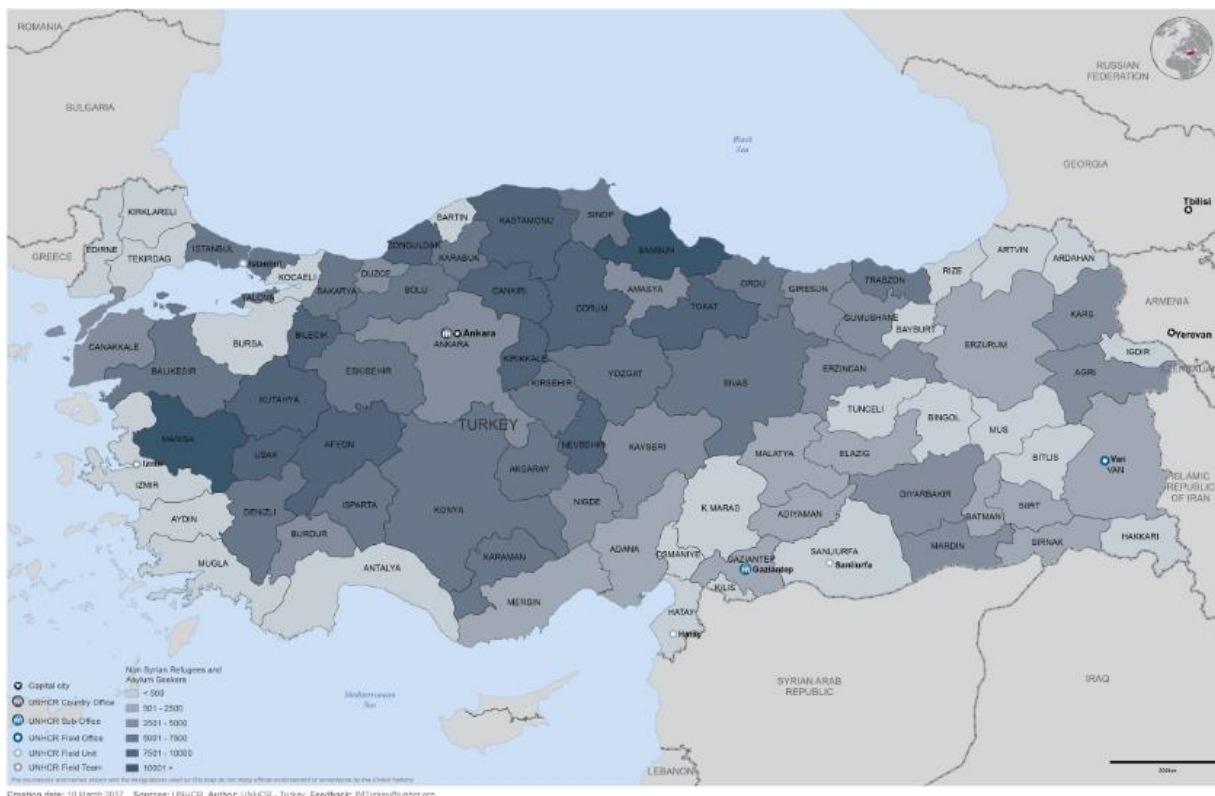
Noha a szíriaiak jelentik messze a legnagyobb csoportot a Törökországban lévő menekültek között, már a szíriai háború előtt megindult egy vándorlás, elsősorban az ország tágabb geostratégiai környezetének konfliktusgócaiból, így főleg Afganisztánból, Irakból és Pakisztánból. Nemcsak a szíriai menekültek, de a nem szíriaiak körében is jelentős növekedést láthatunk 2010 után. A 2000-es években növekvő tendencia az utóbbi időben tovább erősödött, így míg a 2000-es évek elején csak pár ezer menekülttel kellett számolnia Törökországnak, 2010-ben már 40 ezer fővel, majd folyamatos növekedés miatt 2015-ben közel 220 ezer fővel. A UNHCR adatai szerint 2017 januárjában több mint 295 ezer fő tartozott ebbe a kategóriába.

Irak	131 440
Afganisztán	120 529
Irán	31 848
Szomália	3 526
Egyéb	8 058
Összesen	295 401

7. ábra: Nem szíriai menekültek száma Törökországban, 2017. január (Forrás: UNHCR)

A szíriai menekültektől eltérően ennek a tömegnek a jelentős része nem kíván az országban maradni, hanem egyrészt vagy vissza akar térni a szülőföldjére – például az irakiak –, vagy tovább kívánja folytatni az útját a Nyugat felé. Státuszuknak köszönhetően korábban nagy valószínűséggel várhatták, hogy a menekültügyi egyezmény értelmében át lesznek telepítve valamelyik fejlett országba, azonban a több mint negyedmillió tömeg töredékének van csak esélye erre (évente pár ezer embert fogadnak be a nyugat-európai államok vagy az USA). Ennek ellenére a Nyugat kapujaként Törökország továbbra is migrációs célpont, és nagy migrációs nyomás nehezedik rá.

A nem szíriai menekültek döntő többsége szintén városokban él, a visszaküldési központok, illetve számukra kialakított menekülttáborok ugyanis alacsony befogadóképességűek. A szíriaiakhoz képest kevésbé koncentrálnak néhány megyére (8. ábra), mert a török bevándorláspolitikája megszabja, hogy az adott menekült mely megyékbe költözhet, ahol viszont minimális segítséggel saját magának kell megteremtenie az egzisztenciáját. Mindezt a törvényi szabályozás meglehetősen megnehezíti, mivel Törökország a legtöbbjüknek nem biztosítja a menekültstátuszt.



8. ábra: A nem szíriai menekültek megoszlása megyék szerint (Forrás: UNHCR)

A török menekültpolitika változása – lépések az integráció irányába?

Mint jeleztük, 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 Társadalmpolitikai Minisztérium stb. is felelős a különböző szakpolitikai területeken a menekültekért, s ezek 2011 után egyre több rendeletet hoztak.

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 alapdokumentumának számító 1951-es genfi konvenciót és az 1967-es protokollt csak területi limitációval írta alá. Ennek alapján csak az Európából érkező menekültek esnek az egyezmény hatálya alá, az ázsiai vagy afrikai menekültek azonban 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 – egyszóval 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.²³ Így például 2003-ban a 3. öbölháború előestéjén Ankara arra készült, hogy Észak-Irakban állít fel táborokat, azonban ezekre végül a menekülthullám elmáradása miatt nem került sor.²⁴ A következő években ezt a törvényt többször is módosították, aminek következtében nőtték 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 jelenségként 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”,²⁵ de ez nem jelentette a szíriaiak státuszának rendezését.

A törvényhozás 2013-ban fogadta el a külföldiekről és nemzetközi védelem alá esőkről (Yabancılar ve uluslararası koruma kanunu) szóló 6459. sz. törvényt, amely létrehozta a bevándorlókkal és menekültekkel foglalkozó Bevándorlási Főigazgatóságot (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü – 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.²⁶ 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

²³ 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, [online]. Forrás: refworld.org [2017. 04. 02.].

²⁴ Doğuş ŞİMŞEK, Metin ÇORABATIR: Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey. IGAM, 2016, 59. o.

²⁵ „Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge”

²⁶ Yabancılar ve uluslararası koruma kanunu Forrás: resmigazete.gov.tr [2017. 04. 02.].

menekülteket (mülteci) (61. cikk)²⁷ és feltételes menekültet (sártli mülteci), aki nem európai ország állampolgára (62. cikk), valamint olyanokat, akik kiegészítő védelem (ikincil koruma) alá esnek (erőszakos események elől menekültek el). A kiegészítő 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.

A kiegészítő védelemre jogosultak kategóriáját alapvetően azokra a szómáliaiakra és az afgánokra találták ki, akik nagy számban érkeztek a korábbi években Törökországba,²⁸ 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 ítelték meg.²⁹

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 megtiltja 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 ember 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)³⁰ 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.).

A következő években további szabályozások léptek életbe: 2014 szeptemberében az Oktatásügyi Minisztérium direktívát adott ki,³¹ amely egy 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 (erről később).³²

A számok alapján láthattuk, hogy a szíriaiak eloszlása az országban meglehetősen egyenlőtlen: döntő többségük a határ menti megyékben telepedett meg, kivételt a nyugati nagyvárosok (Isztambul, Bursza, Izmir) jelentik. A szíriai menekültek, akik etnikailag és vallásilag vegyes közösséget alkottak, hiszen volt köztük szunnita és keresztény arab, kurd, türkmén stb. Törökországnak egy etnikailag és vallásilag szintén megosztott területére menekültek – ezzel is megváltoztatva az addig is törökök, arabok, kurdok, szunniták és alevik által lakott területek felekezeti és nemzetiségi arányait. Különösen érdekes példa erre az 1939-ben Szíriától megszerzett – s Damaszkusz által azóta is vitatott – Hatay tartomány esete. A megye lakosságának nagyjából harmadát arab alaviták teszik ki, akik nem nézték jó szemmel a szunnita szíriai arabok tömeges beáramlását.³³

A menekültválság előtt a szíriai menekültekről szóló török elemzések és felmérések alapján helyzetüket illetően egyes kép rajzolódott ki. A táborban lévők a biztonság szavatolása mellett relatíve jó körülmények között éltek (állandó orvosi ellátás, oktatás lehetősége), amivel alapvetően meg is voltak elégedve. Az USAK török think-tank a menekülttáborokban 2013-ban készített felmérése szerint 88 százalékuk nyilatkozott úgy, hogy (nagyon) elégedett a helyzetével.³⁴ Ez azonban a szíriai menekültek töredékére volt csak igaz.

²⁷ Ezek alapján a genfi konvencióval összhangban menekültnek számít az, „aki az európai országokban történő események eredményeképp faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”

²⁸ Mi több, belpolitikai népszerűség növelése céljából a kormány és egyes ellenzéki pártok rendszeres segélyszállítmányokat küldenek Szómáliába, s Afganisztán is a török fejlesztési segélyezés egyik fontosabb célpontja.

²⁹ Doğuş ŞİMŞEK, Metin ÇORABATIR: Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey, IGAM, 2016, 64. o.

³⁰ Geçici Koruma Yönetmeliği Forrás: resmigazete.com.tr [2017. 04. 03.].

³¹ Yabancılar Yönelik Eğitim-Öğretim Hizmetleri. Genelge. 2014/21, 23/9/2014.

³² Doğuş ŞİMŞEK, Metin ÇORABATIR: Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey, IGAM, 2016, 66. o.

³³ Soner CAĞAPTAY: The Impact of Syria's Refugees on Southern Turkey. Washington Institute, 2014, 17–19. o.

³⁴ Sınırlar arasında yaşam savaşı Suriyeli mülteciler alan araştırması. USAK Rapor 13-04. 2013, 88. o.

A szíriaiak érkezése feszültséggel járt, hiszen megemelte az albérlétárat, a munkahelyüket elvesztők döntő többsége úgy vélte, hogy a menekültek miatt lett munkanélküli, a határ menti megyék kórházainak terhelése megnőtt (szolgáltatásainak 30-40% közötti részét a szíriai menekültekre fordították).³⁵ Noha a török lakosság a problémák ellenére fegyelmes maradt a kérdésben, 2014 tavaszától a menekültellenes érzelmek növekvőben vannak, főleg a délkeleti, nagy tömegeket befogadó megyékben, ahol elsősorban a helyi szegények élik meg kihívásként a képzetlen szíriai menekültek jelenlétét. Általános tendenciaként elmondható, hogy a szíriaiakkal szembeni diszkrimináció is erősödőben van.³⁶

Összességében Ankara a kezdeti felkészületlenség és kedvezőtlen jogszabályi környezethez képest elindult a szíriaiak számára egy élhetőbb, a „harmonikus” együttélést megkönnyítő szabályozás felé. Azonban az a körülmény, hogy a kormány egy idő után felhagyott az újabb táborok építésével, az országba érkező menekültek döntő többsége pedig gyakorlatilag minimális segítséggel volt kénytelen boldogulni, a menekültek migrációs potenciálját növelte. A menekültek megfelelő ellátására Törökország jelentős nemzetközi támogatásban igencsak korlátozottan részesült, a kormány 2015 októberéig 7,5 milliárd dollárt fordított a szíriaiak helyzetének javítására, míg a nemzetközi szervezetektől és az Európai Uniótól mindössze alig több mint 400 millió dollár értékű támogatás folyt be az államkasszába.³⁷

A 2015–2016-os menekültválság: az EU és Törökország tárgyalásai

A 2015-ös év második fele változást hozott az addigi menekülthelyzetben: a szíriai menekültek – kiegészülve afgánok, pakisztániak, irakiak népes csoportjaival – nagy számban kezdték elhagyni Törökországot az Égei-tengeren keresztül, egy jobb élet reményében Németország és Észak-Európa államai felé. Mint korábban láttuk, a Törökországba érkező menekültek száma (akár szíriaiak voltak, akár nem) az előző években folyamatosan növekedett, s már a 2010-es években elkezdett növekedni az ország tranzitszerepe. Kézenfekvő módon ekkor a legtöbben – noha ekkor még csak legfeljebb pár tízezer nagyságrendről beszélhettünk évente – a szárazföldi, görög és bolgár határszakaszokat választották. Ezen uniós országok hatóságai azonban az illegális határátlépések megelőzésére határkerítéseket kezdtek el felhúzni, amelyek valóban jelentős mértékben visszafogták az átkeléseket. A görög határon a 10,5 kilométer hosszú kerítés felépítését követően azonnal megindult a tengeri út használata.³⁸ Bolgár részről 2011-ben jelentették be drótkerítés létesítését,³⁹ amely különböző szakaszok átadásával 2017-ben is folytatódott.⁴⁰

Noha az égei-tengeri útvonal használata nem volt előzmény nélküli, azonban 2015 második felétől olyan jelentős tömegek lépték át a határt illegálisan, ami már komoly belpolitikai feszültséget okozott az uniós államaiban, s végül közös fellépést tett szükségessé. Ahogy az alábbi diagram mutatja (9. ábra), a 2015-ös év őszi hónapjaiban már százezer szám keltek át Görögországba legfőképp szíriai, afgán és pakisztáni állampolgárok. A csúcspont 2015 októberére jelentette: ekkor 216 ezer ember érkezett görög területre, és a tengeri időjárás romlása sem tudta megakadályozni, hogy az Európai Unió és Törökország által tartott november végi brüsszeli csúcsig ne válasszák 150 ezren az Égei-tengert.

³⁵ Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye etkileri. ORSAM. Rapor 195. 2015.

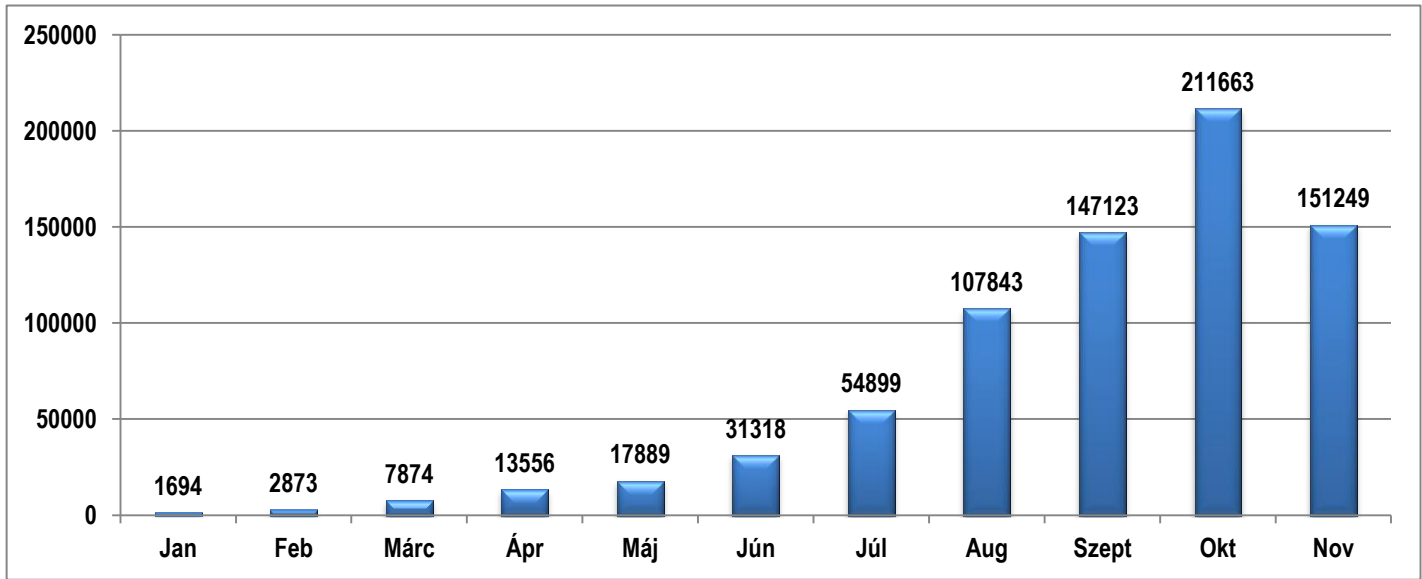
³⁶ Doğu ŞİMŞEK, Metin ÇORABATIR: Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey IGAM, 2016, 73. o.

³⁷ „Türkiye'nin Yaşadığı Süreç, Pek Çok Ülkeye İlham Veren Bir Başarı Hikâyesidir” [online], 2015. 10. 05. Forrás: tcb.gov.tr [2017. 04. 06].

³⁸ Greece Fences Turkish Border But Immigrants Come By Sea [online], 2013. 01. 03. Forrás: greece.greekreporter.com [2017. 04. 20].

³⁹ Bulgaria to Rebuild Cold War Turkey Border Fence 2012 [online], 2011. 08. 24. Forrás: novinite.com [2017. 04. 20].

⁴⁰ New Fence Along Bulgaria-Turkey Border In Haskovo to be Longer Than Initially Planned [online], 2017. 04. 15. Forrás: novinite.com [2017. 04. 22].



9. ábra: A Görögországba Törökországból illegális úton érkezők száma 2015-ben, az első EU–Törökország-csúcsig (fő) (forrás: UNHCR)

Miközben Európában 2015 nyarától komoly vita indult meg a migránsáradat megfékezéséről, Törökország nem tett különösebb erőfeszítést (a parti őrség munkáján kívül) a szíriai menekültek vagy az országot tranzitként használók visszatartására. Ankara a menekültkérdés kezelésére régóta egy szíriai pufferzóna (tampon bölgesi) létrehozásának szükségességét hangoztatta a nemzetközi közösségnek, ami a 2015 nyári, terrorellenes háború és Iszlám Állam elleni akciók elindításával újra napirendre került.⁴¹ A kormány úgy vélte, hogy Szíria északi részén egy pár ezer négyzetkilométeres területen reptiltilalmi zóna bevezetésével és megfelelő katonai erő bevetésével szavatolni lehetne az északra menekülők biztonságát, illetve ez lehetővé tenné azt is, hogy Törökországból visszatérjenek a menekültek erre a területre.⁴²

A menekültek feltartóztatásában tetten érhető sikertelenséget részben a parti őrség elégtelenségére lehetett visszavezetni. A határ közvetlen közelében lévő görög szigeteket övező, mintegy 100 kilométer hosszú partszakaszon 2000 emberrel, 2 nagyobb hajóval, 78 kisebb hajóval, 11 helikopterrel és 3 repülőgéppel próbálták meg a százezres tömegeket visszafordítani.⁴³ A nehézségeket részben az is magyarázta, hogy az országban 2015. június 7-i választás után egészen november közepéig csupán ügyvivő kormány volt, ami szintén megnehezítette az előrelátó stratégiák kidolgozását és végrehajtását, ráadásul az ország utóbbi másfél évtizedének legkomolyabb (bel)háborús konfliktusába keveredett a különböző terrorcsoportok elleni harc formájában. A 2015 júliusa és 2015 novembere közötti időszakban több nagy terrortámadás történt az országban, amelyek közül néhányat az Iszlám Állammal (2015. július 21. Suruç, 2015. október 10. Ankara), többségüket pedig a Kurdisztáni Munkáspárttal (PKK) és a Kurdisztáni Szabadság Sólýmaival (TAK) hozták összefüggésbe. Eközben a keleti, délkeleti országrészben drasztikusan leromlott a közbiztonság, komoly harcok alakultak ki egyes településeken a PKK városi szárnya (a Hazafias Forradalmi Ifjúsági Mozgalom) és a török fegyveres erők között. Ezek az elhúzódozó harcok, melyek egész városrészeket változtattak romhalmazzá, egy belső, több százezres menekülthullámot is elindítottak.⁴⁴

⁴¹ PÉNZVÁLTÓ Nikolett: Szíriai menekültek Törökországban – váratlan „vendégek”, várható kilátások. *Nemzet és Biztonság*, 2015/2, 43–68. o., 56. o.

⁴² Az ajánlat természetesen nem volt önzetlen: ezzel gyakorlatilag – akár nemzetközi támogatással – lehetővé vált volna, hogy Ankara egy jelentős terület felett szerezze meg az ellenőrzést, ami egyrészt megakadályozta volna az észak-szíriai kurdok terjeszkedési és településterületük egyesítésére vonatkozó terveit, másrészt lehetőséget adott volna a szíriai ellenzéki erők határozottabb támogatására. Végül ennek a tervnek de facto megvalósulására 2016 augusztusáig kellett várni, de addig is több százezren keltek át a határon.

⁴³ Turkey taking care stopping Aegean Sea refugees. [online], 2015. 09. 16. Forrás: euronews.com [2017. 04. 03].

⁴⁴ PÉNZVÁLTÓ Nikolett: Törökország újra lángol. *Nemzet és Biztonság*, 2016/2, 17–39. o.

A török parti őrésre egyébként is óriási feladatok hárultak: míg 2014-ben 12 872 illegális határátlépőt állítottak meg és fordítottak vissza Anatólia felé,⁴⁵ addig 2015-ben ez a szám 91 611 főre emelkedett. A csúcsot augusztus hónap jelentette, amikor 17 925 embert tartóztattak fel. (2016-ban érezhetően csökkent ez a szám, főleg a menekültügyi nyilatkozattal elfogadott rezsim életbe léptetése után.) Mindeközben 190 embercsempészt fogtak el (2016-ban ez a szám 118 főre csökkent, 2017. március végéig pedig 71-et).⁴⁶

Miközben Törökország a saját terrorellenes háborújával és a novemberi előrehozott választásokkal volt tehát elfoglalva, az Európai Uniónak kezelnie kellett az egyre nagyobb médiafigyelmet kapó, komoly belpolitikai vitákat generáló migrációt. Bár már 2015 május végén felmerült a Törökországgal való komolyabb együttműködés és a pénzügyi támogatás ötlete,⁴⁷ az év őszéig nem történt jelentősebb előrelépés.

Mielőtt áttekintenénk a megállapodáshoz vezető út állomásait, fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az Ankarával folytatott migrációs tárgyalások nem voltak előzmény nélküliek, s a 2015 végén, illetve 2016 elején elfogadott nyilatkozatok és vállalások több eleme, ha nem is végleges formájában, de már korábban is napirenden volt a felek között. Ahogy korábban kifejtettük, a török menekültügyi szabályozás az utóbbi években jelentős változáson ment keresztül, de ezek összességében korábban is az uniós csatlakozási elvárásoknak megfelelően lettek kialakítva (igaz, még mindig nem kielégítően). A válságra adott válaszokat tehát az évekkel ezelőtt megkezdett európaizációs/csatlakozási folyamat egyik újabb állomásának is lehet tekinteni, ami végső soron felgyorsította annak az Ankara által ellenzett helyzet kialakulását, hogy az ország a pufferzóna szerepébe kerüljön. Az unió hozzáállás lényegében mit sem változott a 2004-ben napvilágot látott *Az Európai Bizottság ajánlása Törökország előrehaladásáról a csatlakozás felé* címet viselő európai bizottsági közlemény óta. A dokumentum több mint tíz éve egyszerre tekintett veszélyforrásként a Törökországból érkező lehetséges hirtelen, nagy tömegű munkaerő-áramlásra, másrészt lehetőségként is a képzett emberek elszívására, továbbá hangsúlyozta a szervezett bűnözés, menekültkérdés, határvédelem stb. területén az együttműködés fontosságát.⁴⁸ A menekültügyi nyilatkozattal kialakított rezsim is lényegében ezek jegyében valósul meg.

A 2000-es évek elejétől az uniós csatlakozási folyamatnak köszönhetően a török szabályozás több elemet is átvett az európaiból, de legalábbis megindult a jogharmonizáció útján. Így törvényt fogadtak el a külföldiek munkavállalásáról, aláírtak néhány nemzetközi konvenciót, módosították a letelepedési törvényt, majd 2008-ban egy munkacsoportot is felállítottak, amely 2011-re elkészítette a külföldiekről és nemzetközi védelem alá esőkről szóló törvény tervezetét,⁴⁹ amit két évvel később, a szíriai menekülthelyzetre reagálva el is fogadtak. 2005-ben migrációs és menekültügyi nemzeti cselekvési tervet fogadtak el,⁵⁰ amely szerint Ankara már 2012-ben megszüntette volna a menekültek definiálásánál a földrajzi limitációt. Erre azonban végül nem került sor, mivel a török vezetés el akarta kerülni, hogy Törökország egy Európa szomszédságában lévő pufferzónává váljon, ahol megrekednek az EU-ba igyekvők.⁵¹

Az együttműködéseknek, twinning programoknak és képzéseknek köszönhetően az európai gyakorlatok is megjelentek Törökországban, nem elhanyagolható módon a civil társadalomban is. Ugyanakkor, míg a menekültkérdésben

⁴⁵ [Turkish Coast Guard Reports Intercepting 12,872 Migrants in Aegean Sea in 2014; Some Migrants Pushed-Back into Turkish Territorial Waters](#) [online], 2015. 01. 05. Forrás: [migrantsatsea.org](#) [2017. 04. 02.].

⁴⁶ [Sahil Güvenlik Komutanlığı Düzensiz Göç İstatistikleri](#). [online], 2017. 04. 02. Forrás: [sahilguvenlik.gov.tr](#) [2017. 04. 02.].

⁴⁷ [Joint statement following a working dinner with Turkish Ministers Çavuşoğlu and Bozıkir](#) [online], 2015. 05. 17. Forrás: [europa.eu](#) [2017. 04. 02.].

⁴⁸ „Több mint hárommillió fölül a törökök messze a legnagyobb olyan harmadik országbeli nemzetiségi csoportot alkotják, amelynek tagjai legálisan tartózkodnak a mai EU területén. A rendelkezésre álló tanulmányok igen eltérő becsléseket adnak a Törökország csatlakozása után várható további migrációról. Az EU munkaerőpiacán fellépő zavarok elkerülése érdekében mérlegelni lehet a hosszú átmeneti időszakok és egy tartós védzáradék alkalmazását. Ugyanakkor Törökország lakosságának dinamikája hozzásegíthet az EU előregedő társadalmának ellenpontosításához. Ebben az összefüggésben az EU-nak is határozott érdeke a reformok és beruházások véghezvitele a törökországi oktatás és képzés terén a következő évtizedben.”

„Az EU új hosszú külső határának igazgatása fontos politikai kihívás lesz, amely jelentős beruházást igényel. A migráció és a menekült kérdésének kezelését, valamint a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az embercsempészet, a kábítószer- és fegyvercsempészet elleni harcot mind a csatlakozást megelőzően, mind az után a szorosabb együttműködés révén kell segíteni.” Forrás: [Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession](#) [online], Forrás: [http://eur-lex.europa.eu](#) [2017. 04. 03.].

⁴⁹ Juliette TOLAY: Turkey's "Critical Europeanization": Evidence from Turkey's Immigration Policies. In: Seçil Paçacı ELITOK, Thomas STRAUBHAAR (eds.): *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*, Hamburg Univ. Press, Hamburg, 2012, 39–61. o., 43–45. o.

⁵⁰ Ahmet İÇDUYGU, Ayşen ÜSTÜBİCİ: Negotiating Mobility, Debating Borders: Migration Diplomacy in Turkey–EU Relations. In: Helen SCHWENKEN, Sabine RUB-SATTAR (eds.): *New Border and Citizenship Politics*. Palgrave Macmillan, 2014, 44–59. o., 47. o.

⁵¹ Kemal KIRIŞÇI: Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It? In: Helen SCHWENKEN, Sabine RUB-SATTAR (eds.): *New Border and Citizenship Politics*. Palgrave Macmillan, 2014, 63–83. o., 75. o.

konvergenciát láthattunk, a schengeni szabályokkal Ankara 2009 után érezhetően szembement, mivel többek között több olyan ország esetében törölte el a vízumot, melyekkel szemben az EU megkövetelte volna a beutazásra feljogosító engedélyt, így például Szíria esetében. A török döntés mögött több tényező húzódott meg, melyek részletes kifejtésétől itt eltekintünk, de jelezzük, hogy a változás a török külpolitika szemléletváltásában gyökeredett. A migrációval összefüggő csatlakozási tárgyalások folyamán megfogalmazott török kérések vagy kritikák 2015–2016-ban is megjelentek, így például a pénzügyi támogatás problematikája („ha valami fontos az EU-nak, akkor fizessen érte”), a menekültekhez/bevándorlókhoz kapcsolódó török biztonságiasító hozzáállás, ami lényegében eltekint a humanitárius megfontolásoktól, Törökországnak egyfajta védőpajzsszerepre degradálása, és végezetül a vízummentesség megadása esetében tanúsított képmutató magatartás.⁵²

A visszafogadási egyezményt 2013. december 16-án írta alá Ankara, ami ugyan fontos eredmény volt az EU számára, de Törökország nem sokat nyert vele: a vízummentességet ugyanis továbbra sem kapta meg. Aláírására azzal a kitéttel került sor, hogy a ratifikációt követően 3 évvel, tehát 2017-től lép életbe a harmadik országból érkezők visszatoloncolásának lehetősége, s addig a tagállamokkal kötött kétoldalú szerződések maradnak érvényben.⁵³ A vízummentességet illetően ekkor egy tervet (roadmap) is elfogadtak, amely alapján Ankarának 72 meghatározott követelményt kellett teljesítenie. Törökország a visszafogadási egyezménnyel kívánta javítani a pozícióit az EU-val szemben a vízummentesség kiharcolása érdekében. Azonban itt is világossá vált – ahogy később is látjuk majd –, hogy a két fél viszonya erősen aszimmetrikus, s valójában Ankarának nem maradt más választása, mint engedni, hiszen valójában az uniós csatlakozási tárgyalások nem jelentenek mást, mint az EU által meghatározott szabályok átvételét.⁵⁴ Noha Brüsszel feltételei ismeretek voltak a török fél számára, a jogharmonizáció mégsem kezdődött el a gyorsan. 2016 elején, amikor az EU és Törökország menekültügyi nyilatkozatba foglalták a vízummentesség megadását, törökök a 72 követelményből 37-et teljesítettek, 23-et részben, 12-et pedig egyáltalán nem teljesítettek.⁵⁵

A nyilatkozat elfogadásában kulcsszerepet játszó Németország részéről legkésőbb augusztus végén felvetődött Törökország bevonásának szükségessége a migrációs és menekültkérdés kezelésébe, amit jelzett Thomas de Maizière belügyminiszter *Euronews*-nak adott interjúja is.⁵⁶ A törökökkel való együttműködésre először 2015 októberében láttunk konkrét javaslatot az Európai Bizottság részéről, melyet az Európai Tanács (EiT) szeptember 23-i informális találkozója⁵⁷ és a német külügyminiszter törökországi útja előzött meg.⁵⁸ A Recep Tayyip Erdoğan október eleji brüsszeli útja során bemutatott Akcióterv dokumentuma⁵⁹ lényegében két cél tűzött ki: a 1) Törökországban lévő menekültek és az őket befogadó közösségek helyzetének javítását és erősítését, illetve 2) az EU-ba irányuló „irreguláris migráció” megelőzését. Uniós részről a 2015–2016-os évre ehhez 1 milliárd eurót terveztek biztosítani, megnövelve az EU Regional Trust Fund összegét, a dokumentum továbbá kitért a Törökországból érkező menekültek rendezett befogadását lehetővé tevő befogadási rendszerre is. A török vállalkások a menekültek hatékonyabb regisztrációjára, illetve az integrációjuk segítésére vonatkoztak. A török államfőnek bemutatott tervezet azonban ekkor is még csak tervezet maradt.⁶⁰

Ankara felértékelődését mutatta, hogy Angela Merkel 2015. október elején az Európai Parlamentben kijelentette, hogy az uniós külső határainak védelme akkor lehetséges, ha a szomszédságban zajló válságokkal is kezdenek valamit – ebben pedig Törökország kulcsszereplő.⁶¹ Pár nappal később, az Európai Bizottság újabb Akciótervet készített elő *ad referendum* – ebben nem szerepelt pontos, Ankarának juttatandó összeg –, s nagy vonalakban megismételte az október

⁵² Juliette TOLAY: Turkey's "Critical Europeanization": Evidence from Turkey's Immigration Policies. In: Seçil Paçacı ELİTOK, Thomas STRAUBHAAR (eds.): *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*, Hamburg Univ. Press, Hamburg, 2012, 39–61. o., 52–54. o.

⁵³ EU-Turkey Readmission Agreement signed and Visa Liberalization Dialogue launched [online], 2013. 12. 16. Forrás: ec.europa.eu [2017. 04. 02.].

⁵⁴ A török részről folyamatos kritikák érik az EU-t, hogy nem teljesen átláthatók a feltételeik, illetve több esetben is kivételt tettek. Románia és Bulgária 2007-es integrációérettsége is igen kérdéses volt.

⁵⁵ Turkey's visa liberalisation scorecard [online], 2016. 05. 04. Forrás: esiweb.org [2017. 04. 03.].

⁵⁶ Germany wants camps in Italy, Greece, Turkey to sort through migrants seeking [online], 2015. 08. 28. Forrás: euronews.com [2017. 04. 02.].

⁵⁷ A találkozáson elfogadott nyilatkozatban az uniós országok vezetői – egyebek mellett – kijelentették, hogy Törökországgal minden szinten meg-erősítik a párbeszédet, illetve bővítik a menekültek támogatására szolgáló eszközöket. Lásd: *Informal meeting of EU heads of state or government on migration*, 23 September 2015 – statement [online], 2015. 09. 23. Forrás: consilium.europa.eu [2017. 04. 02.].

⁵⁸ Frank-Walter Steinmeier, Foreign Minister of the Federal Republic of Germany pays a visit to Turkey [online], 2015. 09. 18. Forrás: mfa.gov.tr [2017. 04. 02.].

⁵⁹ Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq [online], 2015. 10. 06. Forrás: europa.eu [2017. 04. 02.].

⁶⁰ Erdogan presses EU to act in Syria over migrant crisis [online], 2015. 10. 05. Forrás: reuters.com [2017. 04. 02.].

⁶¹ François Hollande and Angela Merkel face MEPs [online], 2015. 10. 07. Forrás: europarl.europa.eu [2017. 04. 02.].

elején Erdoğannak prezentált tervezetet, amely kiegészült annak a hangsúlyozásával, hogy az EU a szíriai menekültválság okát is kezelni kívánja (így a Szíriában és a többi szomszédos országokba menekült/hontalanná vált szíriaiakat is támogatja).⁶² Mindezt a menekültválsággal és Törökországgal foglalkozó október 15-i EiT-en⁶³ a tagállamok vezetői is megtárgyalták.⁶⁴

A folyamat felgyorsítása végett⁶⁵ a német kancellár 2015. október 18-án Törökországba utazott. A látogatása során Recep Tayyip Erdoğannal és Ahmet Davutoğluval folytatott megbeszélést, amelyek lényegében tartalmazták a későbbi EU–Törökország-csúcsok főbb megállapodásait. Végül Ankara álláspontja érvényesült: az Európai Uniótól a terhek megosztását kérte, s ezt meg is kapta. A török fél mintegy hárommilliárd eurót kért, továbbá a vízummentesség eltörlését, három fejezet gyors megnyitását (23. Alapjogok, 24. Igazság, szabadság és biztonság, 17. Monetáris politika), az EU-csúcsokon a tagjelölt országok vezetőinek részvételét, a menekülttáborok fenntartási költségei 80 százalékanak átvállalását, illetve az égei-tengeri közös Frontex-ellenőrzésnek a török fél által meghatározott határok figyelembevételével történő megvalósítását.⁶⁶

Merkel látogatása, amely Németországban komoly kritikákat váltott ki,⁶⁷ alapvetően új lendületet adott a halódó török–uniós csatlakozási tárgyalásoknak és az EU–Törökország-csúcsok nyitánya lett. Az Ankara és Brüsszel közötti egyeztetések miatt az Európai Bizottság csak a november elsejei törökországi választás után hozta nyilvánosságra kritikus jelentését. Amennyiben hinni lehet egy görög portál által nyilvánosságra hozott, 2015 novemberében, az Antalyában tartott G20-csúcson elhangzott beszélgetésnek, ebben szerepe volt a szíriai menekültekre vonatkozó alkunak.⁶⁸

Az 2015. novemberi előrehozott török választások után felálló kormány részvételével november 29-én megtartották az első EU–Törökország-csúcs-találkozót. A hatalmas török sikerként kommunikált nyilatkozatban rögzítették,⁶⁹ hogy a jövőben évente két, magas szintű találkozót tartanak Ankara és az uniós vezetők között, s közben több alacsonyabb szintű, speciális találkozót is rendeznek, amelyek elsősorban a gazdasági és energetikai együttműködést hivatottak elősegíteni. A megállapodás emellett tartalmazta a 3 milliárd eurós „menekültkeret” (European Refugee Facility) felállítását, amelynek egyharmadáról a Bizottság, kétharmadáról – gazdasági súlyuknak megfelelően – az uniós tagállamok gondoskodnak.

Ezen kívül Törökország ígéretet kapott a csatlakozási tárgyalások felgyorsítására, és a 17. fejezet megnyitására két héten belül, december 14-én sor is került. Hasonlóképp ambiciózusan foglalták a megállapodásba azt is, hogy abban az esetben, ha Ankara teljesíti a vízummentesség követelményeit, a visszafogadási egyezményt pedig 2016 júniusában életbe lépteti, akkor 2016 októberében megkaphatja a vízummentességet. Az engedékeny hangulatban úgy tűnt, hogy még a ciprusi–török viszony is normalizálódik (a két szigetrész közötti viszony rendezése folyamatosan napirenden van), mindenesetre gesztusként a ciprusi államfő 2016 februárjában indítványozta, hogy a török is az Európai Unió hivatalos nyelveinek sorába emelkedjék.⁷⁰

A törökök által foganatosított intézkedések azonban nem hozták meg a kívánt eredményt, így 2015 decemberében, 2016 januárjában és februárjában továbbra is 50-60 ezer ember lépte át a török–görög határt illegálisan. Noha ez kétségkívül csökkenést jelentett az előző időszakhoz képest, a számok mérséklődése a téli zord időjárás miatt feltehetően a nyilatkozat utáni intézkedések nélkül is megtörtént volna. Éppen ezért a nemzetközi jelenlét erősítésére február közepén az anatóliai partokról elinduló visszaküldésére a németek vezetése alatt NATO-hajók érkeztek az Égei-tengerre.⁷¹

A helyzet rendezésére a következő EU–Törökország-csúcsra (2016. március 7–8.) egy újabb tervet készítettek el Donald Tusk irányítása alatt, aki az azt megelőző héten végigjárta a balkáni migrációs útvonal államait,⁷² s Ankarában is tárgyalt a török vezetőkkel. A csúcsot megelőző napon a török miniszterelnök Angela Merkelrel és a soros uniós elnökséget ellátó holland kormányfővel, Mark Ruttéval egyeztetett.

⁶² [EU-Turkey joint action plan](#) [online], 2015. 10. 15. Forrás: europa.eu [2017. 04. 02.].

⁶³ [Az Európai Tanács következtetései](#) [online], 2015. 10. 15. Forrás: europa.eu [2017. 04. 02.].

⁶⁴ [EU courts Turkey ahead of summit](#) [online], 2015. 10. 15. Forrás: europa.eu [2017. 04. 02.].

⁶⁵ [Almanya'dan Türkiye'nin dört talebine destek sözü](#) [online], 2015. 10. 18. Forrás: hurriyet.com.tr [2017. 04. 02.].

⁶⁶ [4 konuda söz](#) [online], 2015. 10. 18. Forrás: hurriyet.com.tr [2017. 04. 02.].

⁶⁷ [Merkel'in Türkiye ziyareti Berlin'i kanştırdı](#) [online], 2015. 10. 15. Forrás: dw.com [2017. 04. 02.].

⁶⁸ [Erdoğan'ın pazarlık tutanağı ortaya çıktı: 3 milyar avro ise hiç konuşmayalım](#) [online], 2016. 02. 08. Forrás: cumhuriyet.com.tr [2017. 04. 02.].

⁶⁹ [Az EU állam-, illetve kormányfőinek találkozója Törökországgal, 2015.11.29. - EU-Törökország nyilatkozat](#) [online], 2015. 11. 29. Forrás: europa.eu [2017. 04. 02.].

⁷⁰ [Cyprus asks to make Turkish an EU language](#) [online], 2016. 02. 26. Forrás: euobserver.com [2017. 04. 03.].

⁷¹ [Nato launches naval patrols to return migrants to Turkey](#), [online], 2016. 02. 11. Forrás: theguardian.com [2017. 04. 03.].

⁷² [President Donald Tusk visits the main countries of the Western Balkans route and Turkey](#) [online] 2016. 02. 26. Forrás: consilium.europa.eu [2017. 04. 04.].

A másnapi csúcson egy, a korábbi megállapodást több szempontból meghaladó tervezetet mutatott be Ahmet Davutoğlu, amely komoly vitához vezetett az uniós állam- és kormányfők között, s több ország – így Bulgária, Ciprus, Franciaország, Magyarország stb. – is jelezte fenntartásait.⁷³ Ráadásul ezzel a török miniszterelnök Merkel támogatásával keresztülhúzta Donald Tusk előző heti, a nyugati-balkáni útvonal lezárását célzó balkáni és törökországi útjának eredményeit.⁷⁴ Az új terv szerint Ankara újabb hárommilliárd eurót kért a menekültek helyzetének javítására, újabb uniós csatlakozási fejezet megnyitását követelte, s előbbre kívánta hozni a vízummentesség megadásának céldátumát 2016. június végére. Cserébe mindezért egy olyan modellt kínált a török fél, amely az illegális migráció „kifehérítését” szolgálta: azokat a szíriai vagy egyéb menekülteket/bevándorlókat, akik illegális módon mennek Görögországba, visszafogadja az országba,⁷⁵ ezzel okafogyottá téve a 2015 folyamán 805 halálos áldozatot követelő, veszélyes égei-tengeri utat.⁷⁶ A feszült hangulatú találkozón a kedélyeket csak tovább borzolta, hogy az előző napokban foglalta el a török rendőrség a gülenista Zaman napilapot: az „ostrom” képei bejárták a világot, s újra napirendre tűzték a török sajtószabadság gyengülő helyzetét.⁷⁷

Az uniós vezetők 2016. március 17–18-án ültek össze újra; az ekkor elfogadott (nem kötelező jogi szerződés) nyilatkozat⁷⁸ a korábbihoz hasonlóan a török álláspontot tükrözte. A megállapodást egy nagy, utolsó migrációs áradatot megelőzendő gyorsan életbe is léptették: március 20-tól a Görögországba illegális módon érkezőknek már a visszatoloncolással kellett szembenéznük. A menedékkérelmek elbírálásának felgyorsítására az EU négyszáz határőrt és szakértőt ígért Athénnek segítségül.

Mit tartalmaz tehát a menekültügyi nyilatkozat?

A dokumentum méltatta Ankara olyan addigi lépéseit, mint a munkavállalási engedély megadása, a vízumkényszer korlátozott bevezetése, a rendőrség és a parti őrség biztonsági erőfeszítéseinek fokozása. Az Európai Unió részéről kiemelte a menekültügyi eszköz létrehozását, illetve a decemberi csatlakozási fejezet megnyitását, majd meghatározza a nyilatkozat célját: „*annak érdekében, hogy ellehetetlenüljön az embercsempészek üzletszerű tevékenysége, és hogy a migránsok számára olyan alternatíva álljon rendelkezésre, amelynek során nem kell kockára tenniük az életüket, az EU és Törökország a mai napon úgy határozott, hogy véget kell vetni a Törökország felől az EU-ba irányuló irreguláris migrációnak.*”⁷⁹ Ez egy kilenc pontból álló intézkedéssort takart. A nyilatkozat szerint:

- 1) minden irreguláris migránst visszaküldenek Törökországba, akik pedig menedékjog iránti kérelmet adnak be, azoknak az ügyét visszafogadják; a procedúra megkönnyítése érdekében török és görög részről egyaránt megállapodásokat kötnek,
- 2) a Törökországba visszaküldött szíriaiak esetében (az UNHCR, EU, más ügynökségek által) ellenőrzötten ugyanannyi szíriait vesznek át az Európai Unió tagállamai, a 2015. július 20-án tett állami kötelezettségvállalások szerint 18 ezer fős keretig, amennyiben ezt meghaladnák, további 54 ezer főt önkéntes vállalások alapján vesznek át a tagállamok,
- 3) Törökország mindent megtesz az illegális migráció megakadályozására,
- 4) amint megszűnik a nagy nyomás, működésbe lép az önkéntes humanitárius befogadási rendszer,
- 5) valamennyi fél megtesz minden tőle telhetőt, hogy június végéig megszűnjön a vízumkényszer Törökországgal szemben,
- 6) a kifizetések az Európai Unió részéről mihamarabb megkezdődnek, s a kötelezettségvállalások teljesülése és a keret felhasználása esetén 2018 végéig újabb 3 milliárd eurót tesz hozzáférhetővé az unió,
- 7) mindkét fél üdvözli a vámunió továbbfejlesztését,
- 8) a csatlakozási tárgyalások folytatása érdekében a 33. fejezetet is megnyitják a holland elnökség ideje alatt (tehát 2016 júliusáig),
- 9) mindkét fél közösen fog törekedni a menekültek helyzetének javítására, a szíriai humanitárius helyzet javítására.

⁷³ EU-Turkey migration deal on life support [online], 2016. 03. 14. Forrás: politico.eu [2017. 04. 04.].

⁷⁴ Turkey raises price of refugee deal [online], 2016. 03. 07. Forrás: politico.eu. [2017. 04. 04.].

⁷⁵ Statement of the EU Heads of State or Government [online], 2016. 03. 07. Forrás: consilium.europa.eu [2017. 04. 04.].

⁷⁶ IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015 [online] 2016. 01. 05. Forrás: iom.int [2017. 04. 04.].

⁷⁷ Zaman gazetesini önünde ikinci polis müdahalesi [online] 2016. 03. 05. Forrás: bbc.com [2017. 04. 04.].

⁷⁸ PALIK Júlia, STEPPER Peter: Törökország és az Európai Unió közös akcióterve. In: BARANYI Tamás Péter, SZÁLKAI Kinga: Újhold: a török külpolitika útkeresése a 21. század elején. AJTK, 2016, 86–104. o.

⁷⁹ EU-Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. [online], 2016. 03. 18. Forrás: consilium.europa.eu [2017. 04. 04.].

Bár a tanulmány alapvetően Törökország és az EU közötti nyilatkozat értékelésére koncentrált, de jelezni érdemes, hogy a két fél megállapodása csak része annak az EU külső határait megerősítő, 2015 óta folyó politikának,⁸⁰ amelynek az egyik fő kedvezményezettje a török partokkal farkasszemet néző Görögország lett. Döntés született az elégtelen görög infrastruktúra és emberi erőforrások kibővítéséről, hotspotok felállításáról és az uniós tagállamokból több száz szakember küldéséről, illetve az országban tartózkodó menekülteknek a 2015. július 20-i megállapodásnak megfelelő áttelepítéséről is. Továbbá jelentős, több százmillió eurónyi forrás vált elérhetővé Athén számára. Ezek három forrásból érkehetnek: a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból (Asylum, Migration and Integration Fund – AMIF) és a Belbiztonsági Alapból (Internal Security Fund – ISF), illetve nemzetközi és uniós szervezetek, ügynökségek vészhelyzeti hozzájárulásából.

A menekültügyi nyilatkozat alkalmazása

A nyilatkozat elfogadása után megkezdődött a megfelelő jogszabályi környezet kialakítása. Mivel a nyilatkozat kimondta, hogy nem a tömeges visszaküldésről van szó, emiatt (a non-refoulement elve értelmében) a menekültstátuszért folyamodók kérelmét egyenként bírálják el (ennek következtében le is lassult az ügyintézés). A visszaküldésre két jogi lehetőséget használhatnak:

- 1) az első menedéket adó ország: olyan ország, amelyben a menekültet már menekültnek elismerték vagy megfelelő védelemben részesült;
- 2) biztonságos harmadik ország: olyan harmadik ország, amely a visszafogadás révén megfelelő biztonságot garantál a személy számára.⁸¹

A következő hetekben az uniós tagállamok és Görögország biztonságos harmadik országgént ismerték el Törökországot (Magyarország már március végén megtette ezt).⁸² Az Európai Bizottság pedig május 5-én és július 29-én is jelezte a görög hatóságoknak, hogy Törökország megfelelő védelmet tud nyújtani a visszaküldötteknek. Ezek a döntések persze nem kevés kritikát váltottak ki, hiszen a keleti területein komoly harcokat átélő török államot valójában problematikusnak lehetett biztonságosnak nyilvánítani (nem véletlen, hogy sokáig csak egy ország, Bulgária ismerte el biztonságosnak).

A törökök pedig lassan elkezdtek a felkészülést a visszatoloncolásokra, s így a lakosság ellenkezése ellenére az Izmir közelében lévő Dikili városát tették meg fogadóhellyé, ahonnan a visszaérkezőket tovább szállították. Az első visszatoloncolásra nagy médiafigyelem mellett április 4-én került sor: aznap összesen 202 embert küldtek vissza.⁸³

Török részről a vízummentesség megadásának reményében áprilisban törvényt fogadtak el a harmadik ország állampolgárainak visszaküldését illetően – erre a korábbi megegyezés szerint 2017 novembere előtt nem kerülhetett volna sor.⁸⁴ A kidolgozott mechanizmusnak megfelelően a kérelmek visszautasítását követően a nem szíriai visszaküldöttek a törökországi Kirklarelibe kerülnek, ahol vagy jelentkeznek ideiglenes védelemért, vagy pedig a török hatóságok visszashallítják őket a hazájukba (a többség ezzel a lehetőséggel él). A szíriaiak pedig Düzici táborába kerülnek, ahol folyamodhatnak az ideiglenes védelmi státuszért (illetve visszatérhetnek Szíriába, aminek a lehetőségével néhány ember élt is).⁸⁵

Azt követően, hogy április 4-én életbe lépett a visszafogadási mechanizmus, látványosan csökkent a Görögországba érkezők száma (10. ábra). Míg az előző hónapok 50-60 ezer, 2015 őszi hónapjaiban pedig akár 200 ezer ember kelt át illegálisan az Égei-tengeren, azóta ez a szám havi szinten a töredékére, mintegy 1000-3000 főre csökkent. 2016 áprilisa és 2017. április vége között kevesebb mint 30 ezer ember jutott Görögországba, amely jóval kezelhetőbb tömeget jelentett a korábbiaknál.

A Görögország felé tartó mozgás csillapodásában a török migrációs politika változása is közrejátszott. Ankara részben a közép-európai és balkáni államok mintájára fokozatosan megnehezítette a határokon történő átkelést, s csak a legszükségesebb esetben (például sürgősségi orvosi ellátás) engedték be az országba igyekvőket. Ezzel egy időben lendületesen folytatódott a szír–török határon egy három méter magas fal építése (ezzel kapcsolatban a megkérdezettek azt

⁸⁰ Arról nem is beszélve, hogy a népszerű libiai útvonalat továbbra is sokan veszik igénybe, s míg az EU kacérkodott a török modell ottani alkalmazásával, az észak-afrikai országban folyó állapotok miatt erre jóval kisebb lehetőség van.

⁸¹ [Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers](#) [online], 2016. 09. 28. Forrás: europa.eu [2017. 04. 06.].

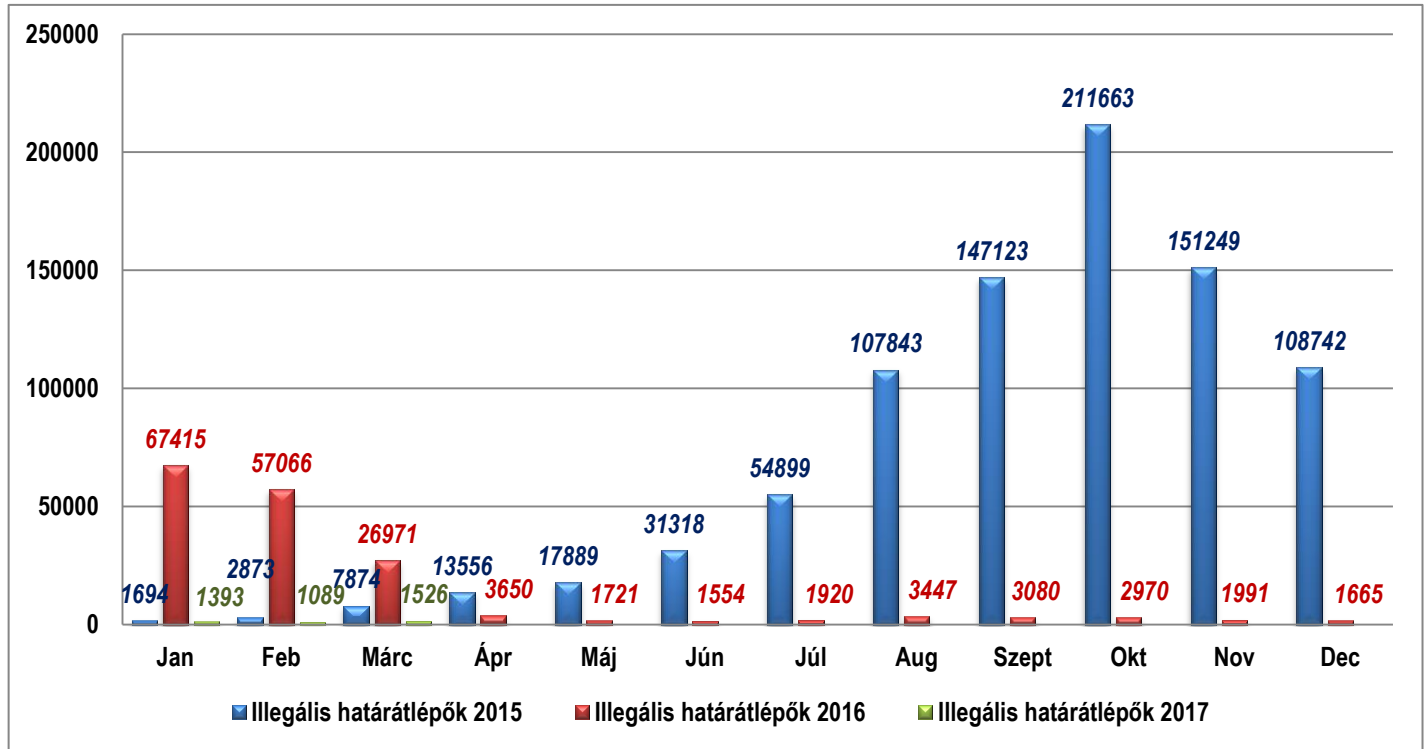
⁸² [Orbánék biztonságosnak nyilvánították Törökországot](#) [online], 2016. 03. 31. Forrás: index.hu [2017. 04. 06.].

⁸³ [‘Geri kabul’ün gölgesinde ayrı bir hikâye](#) [online], 2016. 04. 06. Forrás: birgun.net [2017. 04. 06.].

⁸⁴ [Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Uygulanması](#), [online], 2016. 08. 15. Forrás: igamder.org [2017. 04. 06.].

⁸⁵ [Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers](#) [online], 2016. 09. 28. Forrás: europa.eu [2017. 04. 06.].

hangsúlyozták, hogy a terrorizmus ellen teszik), amelyből 2017 tavaszára a 911 kilométer hosszú szíriai határszakaszon 561 km készült el.⁸⁶ A szíriai kormányerők és orosz csapatok aleppói offenzívája után (2016 eleje) a várost és környékét elhagyó százezrek többsége már nem léphetett török területre.



10. ábra: A Törökországból Görögországba érkező illegális határátlépők számának változása, 2015–2017. április.
Forrás: UNHCR

Mint jeleztük, Törökország már 1994-től rendelkezik olyan törvénnyel, miszerint egy szomszédos ország területén, a határ közelében táborokat alakíthat ki a belső menekült személyek (internally displaced persons – IDP) számára. Ezzel a lehetőséggel pedig már 2012 második felétől élt is, a határmenti Idlib tartományban és a felkelők által ellenőrzött középső-északi határsávban is. 2013 novemberében a kérdéses területen már mintegy 25 tábor állt, megközelítőleg 100 ezer emberrel,⁸⁷ – összehasonlításképpen: török területen ekkor 200 ezer ember élt táborokban. 2016 elejét követően pedig újabb lendületet kapott a táborok építése, s az elnöki tanácsadó, Yalçın Akdoğan nyilatkozata szerint az aleppói válság kezelésére a határtól legfeljebb három kilométernyi távolságban lévő táborok mellett már újak építése is folyamatban volt.⁸⁸ Az e területeken tartózkodók ellátását (nemcsak a táborokban lévőkét) a török állami intézmények mellett ráadásul nemzetközi és török segélyszervezetek, így az İHH İnsanı Yardım Vakfı, vagy a Türk Kızılay igyekeznek megoldani. Az utóbbiak több száz fős táborokat is fenntartanak, bár a legnagyobbak állami felügyelet alatt állnak. A török határ közelsége némi biztonságot is adott ezeknek a táboroknak (legalábbis 2015 őszéig): a szír kormányerők harci gépei nehezen kockáztatták a légtérsértést, mert ebben az esetben a török légierő azonnali támadásával kellett számolniuk.⁸⁹ Az azóta eltelt idő alatt a táborok növekedtek, s noha jelenleg nem áll rendelkezésre pontos adat arról, hogy hány belső hontalan él az ország előterében, de milliós nagyságrendűre tehető azok száma, akiknek az ellátásában Törökország jelentős részt vállal. Az Ankara által már 2012-ben felvetett, 2015 nyarán pedig újra felmelegített ötlet, egy észak-szíriai puffercsóna kialakítására 2016 augusztusa után lényegében megvalósult, hiszen egy kisebb terület került közvetlen török

⁸⁶ Suriye sınırına örülen 561 kilometrelik duvarın inşaatı tamamlandı [online], 2017. 04. 11. Forrás: aksam.gov.tr [2017. 04. 08.].

⁸⁷ Osman BAHADIR DINÇER, Vittoria FEDERICI, Elizabeth FERRIS, Sema KARACA, Kemal KIRIŞCI, Elif Özmenek ÇARMIKLI: Turkey and Syrian refugees: the limits of hospitality. USAK-Brookings, 2013, 6. o.

⁸⁸ Azez'e 8 km'lik sivil [online], 2016. 02. 12. Forrás: milliyet.com.tr [2017. 04. 08.].

⁸⁹ Osman BAHADIR DINÇER, Vittoria FEDERICI, Elizabeth FERRIS, Sema KARACA, Kemal KIRIŞCI, Elif Özmenek ÇARMIKLI: Turkey and Syrian refugees: the limits of hospitality. USAK-Brookings, 2013, 22. o.

fennhatóság alá. Erre a területre pedig megindult a visszaköltözés, a török hatóságok szerint 2016 végéig mintegy 30 ezer ember tért vissza így hazájába.⁹⁰

További lépésként 2016. január 8-tól – még a márciusi csúcs előtt – a török hatóságok bevezették a nem szárazföldi (tehát tengeri vagy légi) úton érkező szíriaiak esetében a vízumkényszert.⁹¹ Az első hírek szerint ez már komoly visszatartó erőt jelentett például a Libanonból Törökországba igyekvők esetében. Noha Ankara hivatalosan még mindig a nyitott kapuk politikáját hirdeti, a valóságban ezt zárójelbe tette. Az ország lényegében azon dominóhatásnak kitett országlánc utolsó eleme lett, amely 2015 ősztől, a németországi határátlépés megnehezítésétől kezdve részt vett a balkáni útvonal lezárásában (noha ennek deklarációját Angela Merkel ellenezte, s nem valamennyi balkáni ország zárta le a határait – így például Szerbia nem tette ezt meg). A nemzetközi migrációs útvonalak kiterjedtsége miatt a török kormánynak viszont nem „csak” a szíriai helyzetet kell kezelnie. Ankara 2017 tavaszán hasonló helyzetbe került, mint a tőle nyugatra fekvő országok: Vesni Kaynak miniszterelnök-helyettes bejelentette, mivel az Iránban lévő afgán menekültek milliói kívánnak Törökországba menni,⁹² s az utóbbi hónapokban nőtt az illegális határátlépések száma, meg fogják tenni a szükséges ellenlépéseket.⁹³ Májusban el is kezdődtek az iráni határ északi részén egy 144 kilométer hosszú fal megépítésének előmunkálatai.⁹⁴

A megegyezés által életre hívott 1+1-es visszafogadási sémának megfelelően Törökország 2017. június 23-ig 1229 embert fogadott vissza. A visszautak rendszertelenül történnek, a visszaküldöttek számában egy-egy alkalommal nagy eltérések lehetnek, leggyakrabban körülbelül tucatnyi embert küldenek vissza.

2016		2016		2017		2017	
Április 4.	202	Október 5.	55	Január 12.	27	Május 10.	14
Április 8.	123	Október 6.	10	Január 13.	10	Május 11.	35
Április 26.	49	Október 13.	25	Január 25.	13	Május 12.	22
Április 27.	12	Október 20.	14	Január 26.	14	Május 17.	6
Május 18.	4	Október 21.	5	Február 2.	5	Május 25.	10
Május 20.	51	Október 26.	8	Február 10.	19	Június 1.	11
Június 8.	8	Október 27.	22	Február 17.	5	Június 8.	11
Június 9.	13	November 3.	4	Február 23.	5	Június 9.	7
Június 16.	6	November 28.	10	Március 1.	7	Június 15.	7
Augusztus 17.	8	November 29.	17	Március 2.	10	Június 22.	12
Augusztus 18.	6	December 12.	29	Március 29.	10		
Augusztus 25.	2	December 19.	5	Március 30.	18		
Szeptember 7.	5	December 20.	19	Április 6.	49		
Szeptember 8.	13			Április 12.	21		
Szeptember 23.	7			Április 20.	60		
Szeptember 26.	69			Április 27.	20		

11. ábra: A Törökország által Görögországból visszafogadott menekültek száma (2017. június 23.). Forrás: ec.europa.eu

Az EU-s tagállamok az 1+1-es sémához képest jóval több embert fogadtak be. Június 23-ig az alábbi lebontásban (12. ábra) látható, hogy a tagállamok fele, összesen 15 fogadott be szíriaiakat, köztük a legnagyobb tömeget Németország (2516 fő), Hollandia (1552 fő) és Franciaország (839 fő). A menekültek befogadása uniós részről a diplomáciai botrányok ellenére folyamatos, május végére az uniós tagállamokba kerülők létszáma megközelítette a 7000 főt.

⁹⁰ AFAD Başkanı Bilden: Fırat Kalkanı ile Türkiye'den Suriye'ye göç başladı. [online], 2016. 11. 08. Forrás: afad.com.tr [2017. 05. 20.].

⁹¹ Ülkemiz ile Suriye Arasındaki Vize Muafiyeti Anlaşmasının Yürürlükten Kaldırılması [online], 2016. 01. 11. Forrás: goc.gov.tr [2017. 04. 08.].

⁹² Iránba az afganisztáni orosz beavatkozás (1979–1989) és a későbbi háborús konfliktusok miatt több millió ember menekült.

⁹³ Büyük tehlike '3 milyon yeni mülteci Türkiye'ye gelebilir' uyarısı [online], 2017. 03. 26. Forrás: hurriyet.com.tr [2017. 05. 20.].

⁹⁴ Türkiye, İran sınırına yapıyor! 144 kilometre... [online], 2017. 05. 13. Forrás: milliyet.com.tr [2017. 05. 20.].

Ausztria	80
Belgium	523
Észtország	20
Finnország	510
Franciaország	839
Hollandia	1552
Lettország	10
Litvánia	25
Luxemburg	98
Németország	2516
Olaszország	257
Portugália	12
Románia	11
Spanyolország	171
Svédország	283
Összesen	6907

12. ábra: Az EU–Törökország-megállapodás alapján az uniós tagországok által befogadott szíriai menekültek száma (2017. június 23.). Forrás: ec.europa.eu

Ami a megállapodás pénzügyi vonatkozásait illeti, az Európai Unió lassan, de előteremtette a 3+3 milliárd euró első részeit. A Facility for Refugees (FfR) nevű pénzügyi eszköz finansziális kerete az alábbi forrásokból állt össze (13. ábra).⁹⁵

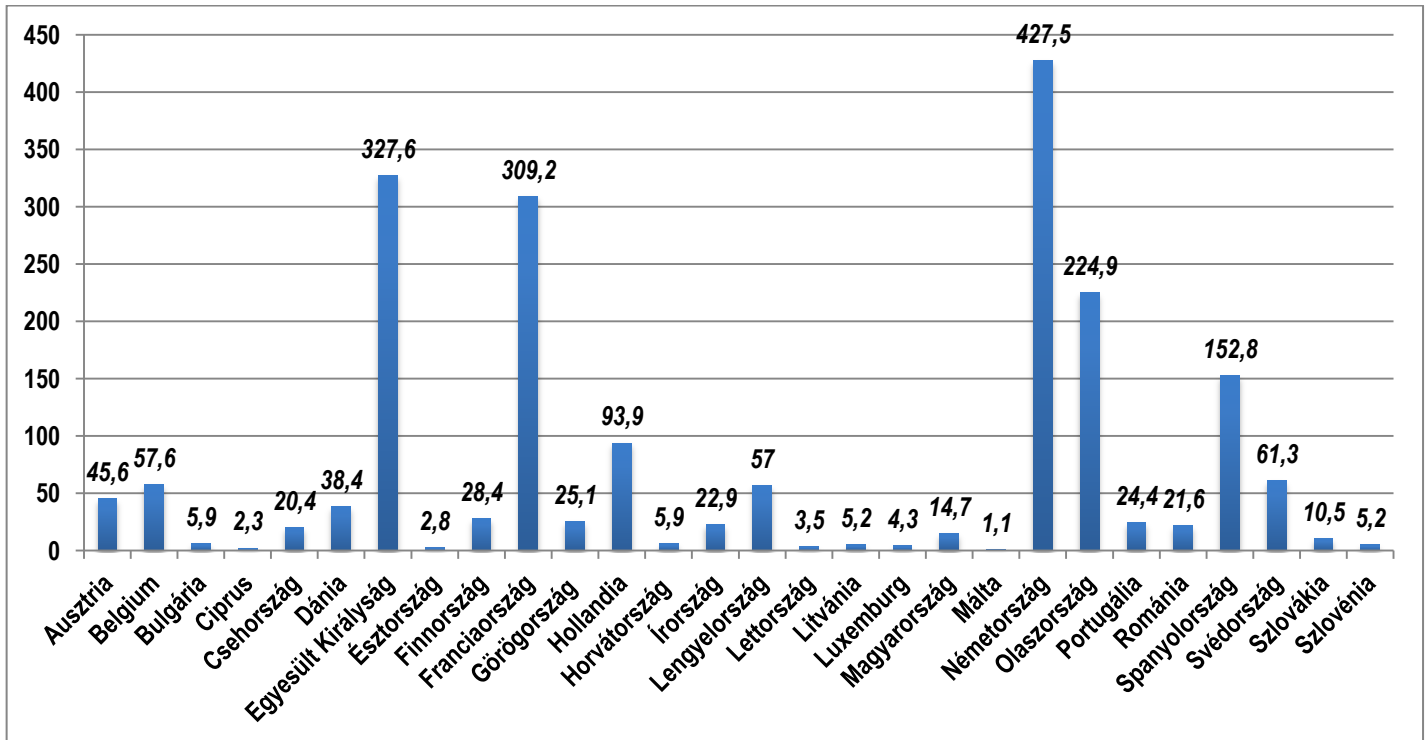
Költségvetés forrása	2016	2017	Összesen
EU-költségvetés (millió euró)			
Humanitárius segély	165	145	310
Nem humanitárius segély			
IPA (ezen belül az IPA II az ENI-ből)	55 (18)	595	650
DCI	10	10	20
IcSP	20	0	20
A nem humanitárius segély összesen	85	605	690
EU-költségvetés összesen	250	750	1000
Tagállamok által fizetett összeg			2000

13. ábra: Az Facility for Refugees pénzügyi forrásai. Forrás: ec.europa.eu

Mivel az első hárommilliárd euróból az Európai Bizottság mintegy 1000 milliót vállalt fel, a többit pedig a tagállamoknak kellett befizetniük, a pénz előteremtése a belpolitikai és tagállamok közötti viták mellett zajlott, emiatt előteremtése elhúzódott. Egyes országok, így például Olaszország hónapokig igyekezett elérni, hogy mérsékeljék a kirótt összeget – eredmény nélkül.⁹⁶ Az államok végül összeadták a 2 milliárd eurós összeget (ennek folyósítása folyamatban van), melyből Magyarország 14,7 millió euróval részesedik. A pénz jelentős részét a nagy tagállamok fizetik, így Németország 427,5 millió eurót, az Egyesült Királyság 327,6 millió eurót, Franciaország pedig 309,2 millió eurót (14. ábra).

⁹⁵ DCI: Development Cooperation Instrument, IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance, IcSP: Instrument contributing to Stability and Peace

⁹⁶ [Migrant crisis: EU approves 3 bn-euro fund for Turkey](#), [online] 2016. 02. 03. Forrás: bbc.com [2017. 05. 12.].



14. ábra: Az uniós tagországok befizetései (millió EUR)⁹⁷ Forrás: ec.europa.eu

A török várakozásokkal ellentétben Ankara nem kapott szabad kezet a pénzek kezelésével kapcsolatban, ami szintén mutatja az EU és Törökország közötti erőviszonyokat. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke Maarten Verwey-t, az EB Strukturális Reform Támogató Szolgálatának vezetőjét nevezte ki a nyilatkozatban foglaltak végrehajtásáért felelős koordinátornak. A menekültkeret felhasználását ellenőrizendő, az Operatív Bizottságnak (Steering Committee) tagja a Bizottság, Görögország, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO), a Frontex, az Europol, a tanácsi elnökség képviselői, Franciaország, az Egyesült Királyság és Németország.⁹⁸

A visszaéléseket megelőzése végett a pénzek egy részét az EU által választott, ezen a téren gyakorlattal rendelkező nemzetközi szervezetek⁹⁹ megadott projektekre használják fel, s bár e szervezetek több területen együttműködnek a török hatóságokkal (különösen a nem humanitárius támogatásnál használják fel a török minisztériumokkal együtt az összeget), de úgy tűnik, az EU kiépítette a pályázatok megfelelő felhasználására hivatott pénzügyi rezsimit. A pénzek felhasználása körüli visszaélések feltárására a létrehozott monitoring a felelős.

A pénzügyi keretet hat területre osztották: 1) humanitárius segélyezés, 2) migráció kezelése, 3) oktatás, 4) egészségügy, 5) önkormányzati infrastruktúra, 6) szociális-gazdasági támogatás. Az eddig előteremtett összegből 1,4 milliárd eurót humanitárius segélyre, 1,6 milliárdot nem humanitárius segélyre fordítanak a tervek szerint; s mindezekre 2017. június közepéig közel 2,9 milliárd gyűlt össze. Ebből 1,6 milliárd eurót kötöttek le összesen 48 projektre, amiből eddig 811 millió eurót fizettek ki.¹⁰⁰

Míg tehát azt láthatjuk, hogy ha lassan is, de megindult az uniós pénzek kifizetése, az EU többi „vállalása” kevésbé teljesül. Az első EU–Törökország-csúcs óta összesen két csatlakozási fejezetet nyitottak meg: 2015. december 14-én a 17. monetáris, illetve a korábban Franciaország által blokkolt pénzügyi és költségvetési fejezetet 2016 nyarán. Azóta további fejezet megnyitására nem látunk akaratot az EU részéről, sőt, egyre többen helyezkednek arra az álláspontra,

⁹⁷ Ciprus 2,3 millió euróját Jordániára és Libanonra fordítják.

⁹⁸ [Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers](#) [online], 2016. 09. 28. Forrás: europa.eu [2017. 04. 04.].

⁹⁹ Az EU-partner nemzetközi szervezetek, a teljesség igénye nélkül: Mercy Corps, UNICEF, World Food Programme, Danish Refugee Council, Diakonie, International Medical Corps, Federation Handicap, Concern Worldwide, UNHCR, UNFPA, International Organisation for Migration, GOAL, World Vision, WHO, CARE stb.

¹⁰⁰ [Facility for Refugees in Turkey: projects committed/decided, contracted, disbursed – Status on 16/06/2017](#) [online] 2017. 06. 22. Forrás: ec.europa.eu [2017. 06. 25.].

hogyan a megindult folyamatokat is be kellene fagyasztani. A török csatlakozási tárgyalások fő akadályának tekintett ciprusi kérdésben továbbra sem történt áttörés – noha a tárgyalásokon úgy tűnik, hogy mind a ciprusi török, mint a ciprusi görög álláspont közeledik –, Nicosia továbbra is blokkolja a fejezetek közel felét. Jelenleg a mintegy 35 csatlakozási fejezetből mindössze egyet, a Tudomány és kutatást sikerült lezárni, s csak 15 esetben folynak tárgyalások, azonban ezek lezárása egyelőre a messzi jövőbe vész.¹⁰¹

Ankara nem kapta meg a vízummentességet sem, noha belpolitikailag az újabb fejezetek megnyitására képest látványosabb eredményt jelentett volna a török kormánynak. A 90 napos turistavízum megadásával a török középmezőny és a befektetői körök utazása vált volna könnyebbé, jelentős török tömegek útra kelése kevésbé valószínű. A 2015-ben kirobbant délkelet-törökországi harcok is inkább az ország határain belül zajló népmozgásokhoz vezettek, s nem nemzetközi menekülthullámhoz. A tömeges migrációból fakadó problémákat megelőzendő az EU még 2016 júniusa előtt jelezte, hogy a vízummentesség időleges felmondásának vannak garanciái arra az esetre, ha hirtelen, nagy tömegben kérnék az adott ország állampolgárai menekültstátuszt vagy maradnának az ország területén a vízummentesség által garantált periódus után is. Ezt a védelmi mechanizmust 2017 elején megerősítették.¹⁰²

A török vezetés mindenestre a vízummentesség megadásának eltolódását az EU számlájára írja. Ugyanakkor látni kell, hogy a 2016-os nyilatkozat egyértelműen kimondja, hogy Ankarának teljesítenie kell a 72 követelményt (amit már 2013 vége óta igyekeztek megtenni). A tavaly tavaszi nagy teljesítési láz eredményeképp a legtöbb pontban sikerült megfelelnie az országnak, azonban a terrorellenes törvény szűkítésének és további négy pontnak nem tett eleget.¹⁰³ A jelenlegi belpolitikai helyzetben az Erdoğan-rezsim ezt nem is fogja megtenni, az EU-tagországokban kialakult Erdoğan-ellenes közhangulat miatt pedig kevés az esély, hogy az EU engedékeny legyen a követelmények kérdésben. Mivel az eltelt több mint egy évben további balkáni és kelet-európai államok kapták meg a vízummentességet, így a nagy migrációs potenciállal rendelkező Ukrajna is,¹⁰⁴ ez csak megerősíti az EU „kettős mércéjéről”, „kettős nyelvezetéről” beszélő török hangokat.

A szíriai menekültek helyzetének változása 2015 novembere/2016 márciusa után

A főleg szíriai menekültek helyzetének javítását szolgáló nyilatkozat(ok) és az ezek nyomán életre hívott eszközök célja Törökország népességmegtartó – vagy ha úgy jobban tetszik: menekültmegtartó – erejének növelése volt. A gyakorlatilag lehetetlenné váló határátkelésért cserébe az EU átvállalta azt az integrációs terhet, amelyet Ankara különböző bel- és külpolitikai okokból nem vagy csak nehézkesen hajlandó megtenni. Ugyan a török migrációs politikában már 2015/16 előtt (tehát az uniós megállapodást megelőzően) megindultak a főleg szíriai menekültek integrációját elősegítő jogi változások, az integráció végéhez, tehát az állampolgárság megadásához vezető út utolsó állomása – ha egyáltalán elérjük – még messze van.

Az EU-val folytatott tárgyalásoknak és a nyilatkozatnak köszönhetően kétségkívül javult a szíriai menekültek helyzete, illetve nőtt a támogatásukra fordított keret. A már említett 3+3 milliárd euró (jelenleg mintegy 3,4+3,4 milliárd dollár) jelentős összegnek tekinthető, de még mindig alacsony az eddigi török hozzájáruláshoz képest, amely Erdoğan bejelentése szerint 2011-től 2016 őszére, állami szinten elérte a 12,5 milliárd dollárt. Az önkormányzatok és török civil szervezetek pedig további 12,5 milliárdot költöttek a szíriai menekültekre.¹⁰⁵ Vagyis évente átlagosan 5 milliárdot fordított Törökország a menekültekre, nyilvánvalóan az utóbbi években a jelentős menekülttömegek érkezése miatt többet; 2015 őszén még csak 7,5 milliárd dollárnál járt a számláló, de egy év alatt ez – legalábbis a török kormány kommunikációja szerint – 12,5 milliárdra növekedett az állami költséket illetően. A nagy, de a szíriaiak helyzete szempontjából még így sem elegendő finanszírozást nyilvánvalóan megkönnyíti az évi 1,5 milliárd eurós uniós támogatás, azonban ez messze nem elegendő. Végezetül még egy adat arra vonatkozóan, hogy mindez mekkora segítséget jelent Ankara számára: a török költségvetés 2017-ben közel 209 milliárd dollárt (mintegy 186,5 milliárd eurót) tesz ki.¹⁰⁶

A szíriaiak helyzetét megkönnyítendő a török fél még 2016 januárjában feltételekkel ugyan, de megadta a munkavállalási engedélyt, amivel munkaerőpiaci integrációjukat kívánta segíteni – ez azonban csak korlátozott eredménnyel

¹⁰¹ Accession Negotiations [online]. Forrás: avrupa.info.tr [2017. 05. 17.].

¹⁰² Visas: Council adopts a revision of the visa waiver suspension mechanism [online], 2017. 02. 27. Forrás: consilium.europa.eu [2017. 05. 18.].

¹⁰³ Turkey's visa liberalisation scorecard [online], 2016. 05. 04. Forrás: esiweb.org [2017. 05. 18.].

¹⁰⁴ Ukrajnából a háború kirobbanása óta (2014 eleje), körülbelül egymillió ember lépett be a lengyel munkaerőpiacra. Poland Can't Get Enough of Ukrainian Migrants [online] 2017. 03. 07. Forrás: bloomberg.com [2017. 05. 17.].

¹⁰⁵ How did Ankara's spending on Syrian refugees jump to \$25 billion? [online] 2016. 09. 30. Forrás: al-monitor.com [2017. 05. 18.].

¹⁰⁶ Turkey focuses on growth in 2017 state budget [online] 2016. 10. 17. Forrás: hurriyetdailynews.com [2017. 05. 18.].

járt, ugyanis a törökországi munkaadók továbbra is az illegális, tehát jóval olcsóbb és kiszolgáltatott munkaerőt részesítik előnyben. A legtöbb török szakértő szerint abban az esetben, ha a török vállalkozók bejelentik a munkavállalót, a szíriaiak elvesztik a versenyelőnyüket, s a munkaadók inkább törököket választanak. A statisztikák szerint a törvényi változásnak köszönhetően 2016-ban megtriplázódott az előző évi engedélyek száma, azonban az összesen körülbelül 20 ezer munkavállalási engedéllyel rendelkező szíriai száma eltörpül a több mint egy milliót számláló lehetséges munkavállaló mellett (15. ábra).

Év	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	118	220	794	2541	4019	13 298

15. ábra: A szíriai állampolgároknak adott munkavállalási engedélyek száma. Forrás: CSGB

Az illegálisan alkalmazott szír munkások főleg idénymunkásként a mezőgazdaságban tudnak elhelyezkedni. Ráadásul a szíriai menekültek által lakott keleti megyéket hagyományosan a legnagyobb idénymunkás-kibocsátó területekként tartják számon.¹⁰⁷ A nagy tömegű képzetlen munkaerő megjelenése a hasonló török agrármunkások helyzetét nehezítette: a bérek csökkenni kezdtek vagy jobb esetben stagnáltak az utóbbi években országszerte, míg a közvetítő útján toborzott szíriaiak még arra a bérre sem számíthatnak, amit a török állampolgárok viszont megkapnak. A kiszolgáltatottságuk tehát sokkal nagyobb a törökországiakhoz képest, azonban a megjelenésükkel mind a helyiek, mind az újonnan érkezők körében növelték a kiszolgáltatottságot.¹⁰⁸

Azonban ki kell emelni, hogy a menekültek között voltak tehetősek is, akik át tudták menteni legalább vagyonuk egy részét. A szíriai vállalkozások száma folyamatosan bővül, amivel az egyik legaktívabb külföldi csoportot alkotják. Elég csak a szíriaiak üzleti aktivitására pillantani: 2011-ben 81-et, 2012-ben 165, 2013-ben 489, 2014-ben 1257, 2015-ben 1599 és 2016-ban pedig 1942 vállalkozást hoztak létre. Ugyanezen időszak alatt 751,1 milliárd líra (körülbelül 215 millió dollár) értékű befektetést valósítottak meg.¹⁰⁹ A szakértők szerint a hivatalos statisztikáknál jóval több lehet azon cégek száma, amelyekben a szíriaiak üzlettársként jelen vannak. A sikeres vállalkozók növekvő száma ellenére a 2016 előtt is létező munkanélküliség/kiszolgáltatottság a korlátozott számban munkavállalási engedélyt szerzők kivételével vajmi keveset változott. A társadalmi feszültségek az albérletárak és a munkaerőpiaci verseny növekedése miatt erőteljesebbé váltak. Az egészségügy is hozzájárul az ellenérzésekhez: a törökök nehezményezik, hogy a szűkös kapacitások ellenére a szíriaiak ingyenesen vehetnek igénybe egészségügyi szolgáltatásokat.

Az EU által a szíriaiak támogatására jutott összeg jelentős része emiatt az életkörülmények javítását, a „túlélés” biztosítását kívánja elérni. Az uniós források közül kiemelkedik a 2016. szeptember 26-án indított Emergency Social Safety Net (ESSN) program. Ez a 348 millió eurós projekt az EU eddigi legnagyobb humanitárius segélyprogramja, melynek célja, hogy a legrosszabb anyagi helyzetben lévő szíriaiaknak egy bankkártya és havi segély nyújtásával javítsa a helyzetét. 2017 februárjáig a programból 250 ezer menekült részesült, de 2017 végéig a számukat 1 millió főre kívánják növelni.¹¹⁰

A társadalmi feszültségek azonban nem csökkentek. Hangsúlyoznunk kell, hogy a kérdéses időszakban nem épült új befogadótábor az országban, noha a már meglévőekben élő személyek számában nem nagyon tapasztalható változás. A török városok egy részében tüntetések is zajlottak a szíriaiak ellen, illetve a török sajtó is időről időre beszámol a többség és kisebbség közötti incidensekről. Egy 2017 eleji kutatás során a megkérdezett török lakosok és szíriai menekültek is a már említett problémákról számoltak be, bár hangsúlyozták, hogy több szempontból is jobb a helyzetük, mint a többi menekültnek. Az Isztambul központjában (Fatih negyed) menekültekkel foglalkozó jogvédő szerint a szíriaiak jogi problémái – például válás – egyre inkább a török többség problémáihoz hasonlatos, ellentétben sok, a kiutasítással szembenező külföldi bevándorlóéval. A kutatás során megkérdezett (szíriai) menekültekkel foglalkozó szervezetek és szakértők alapvetően konfliktusmentesnek írták le a menekültek és a befogadó társadalom egymás mellett élését. Ezt a képet erősíti az a körülmény, hogy a török belpolitika mindeközéig nem ütött meg menekültellenes hangot, s az egyre nacionalistább és populistább retorikát alkalmazó kormány sem vette napirendre a menekültellenességet. A helyzet az ország gazdagabb, nyugati részén jobb, mint a fejletlenebb és eleve képzetlenebb/szegényebb menekülteket befogadó

¹⁰⁷ Sinem KAVAK: Syrian refugees in seasonal agricultural work: a case of adverse incorporation in Turkey. *New Perspectives on Turkey*, 2016/54 33–53. o., 36. o.

¹⁰⁸ Uo., 50–53. o.

¹⁰⁹ Suriyelilerin Türkiye'de kurduğu şirket sayısı [online] 2017. 04. 13. Forrás: ensonhaber.com.tr [2017. 05. 18.].

¹¹⁰ First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey [online] 2017. 03. 02. Forrás: ec.europa.eu [2017. 05. 18.].

keleti területeken. Ott még a kiszolgáltatottságuk is nagyobb: ennek eklatáns példája a házasság. A hivatalos statisztikák szerint a házasságok száma impozáns növekedést mutat (2011 és 2016 között az évi pár számról 2-4 ezerre nőtt), azonban számuk a török házastársat keresők nagy száma ellenére még mindig alacsony. Ennél azonban jóval jelentősebb a nem hivatalos frigyre lépők száma (sok nő ugyanis ezáltal próbál nagyobb anyagi biztonságba kerülni). Ezek a házasságok viszont sok esetben második feleséget jelentenek a török férjeknek.¹¹¹

A szíriai közösség előtt álló legnagyobb kihívás a legtöbb tanulmány, a megkérdézett szakértők és menekültek szerint is az oktatás. Ezen a területen igen komoly hiányosságokat vannak, ami egy képzetlen (esetleg írni-olvasni nem tudó), ennek következtében „elveszett generáció” felcseperedését jelenti. A szíriai közösség jelentős része várhatóan az országban marad (s az idő haladtával egyre inkább gyökeret ver), a török társadalomban pedig későbbiekben csak még nagyobb feszültséget fognak gerjeszteni az integrálatlan emberek százezerei. Garantált oktatásban csak a tábortanulók részesülnek, viszont az ő számuk csekély a teljes közösséghez képest. A számok nem túl biztatók. A mintegy 990 ezer iskoláskorú szíriai gyerekekből mintegy 330 ezer, vagyis közel harmaduk nem látogatta 2016-ban az iskolákat.¹¹² A szíriaiak három lehetőség közül választhatnak: vagy az elenyésző számú saját fenntartású iskolába, vagy állami török iskolákba, vagy a külön számukra létrehozott ideiglenes oktatási központokba (Geçici Eğitim Merkezi – GEM) íratják be a gyereket. A legtöbben a GEM-ekben tanulnak, azonban komoly nehézségekkel kell megküzdniük a súlyos kapacitáshiány és a megfelelő szervezethez hiánya miatt. A GEM-ek alacsony felkészültsége, a problematikus török nyelvoktatás, s nem egyszer nehéz megközelíthetőség mellett a legnagyobb gondot a gyermekmunka okozza, hiszen a legtöbb családnak a mindennapi fennmaradáshoz szüksége van a gyerekek segítségére. Emiatt még az iskolába járók között sem ritka, hogy napokra kimaradnak azért, hogy például a környékbeli piacon áruljanak. Van lehetőség arra, hogy az ideiglenes oktatási központokban tanulók átkérjék magukat török intézménybe, azonban ezzel a lehetőséggel csak pár százalékuk él.¹¹³

A diákok egyetemi továbbtanulása biztosított, amennyiben megfelelő eredményt érnek el az érettségien és a külföldieknek szóló felvételi vizsgán. A török egyetemeken a hallgatói létszámuk 10%-áig vehetnek fel külföldi hallgatókat, azonban e kvóta felhasználása kizárólag a vezetőségen múlik. Mindenesetre az látszik, hogy ezzel a lehetőséggel sokan igyekeznek élni, s a felsőoktatásba beiratkozó külföldiek jelentős része szíriai.¹¹⁴ Az alapképzésű hallgatók továbbá ösztöndíjra pályázhatnak a Külhoni Törökök és Rokoni Népek Elnökségétől (Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı – YTB); az ösztöndíj 1200 líra (megközelítőleg 100 ezer forint), s ezt a szervezet az uniós előcsatlakozási forrásból finanszírozza.¹¹⁵ Ugyanakkor az ösztöndíjak száma is korlátozott: a 2014–15-ös tanévben alig több mint 1000 hallgató részesült ösztöndíjban.

Ilyen körülmények között érthető, hogy az Európai Unió jelentős forrásokat különít el az oktatásra, illetve az egészségügyre. Az első 3 milliárd eurós összegből a török minisztériumok az adott szektorokra mintegy 600 milliót költhetnek. Az oktatás területén – különböző szervezetekkel, főleg az UNICEF-fel közösen – megvalósított projekteknek köszönhetően 2017 elejéig például 5 200 török nyelvtanárt kapott felkészítő képzést (a szíriai gyerekeket törökül tanítók önkéntes alapon vállalják a munkát), s 1800 igazgató vett részt továbbképzésen a gyerekek iskolai integrációjáról. Az EU program keretében a menekültek által legsűrűbben lakott területeken 70 iskolát létesítenek, melyek mintegy 50 ezer fiatalnak biztosítanak tanulási lehetőséget. A projekt keretében több tízezer gyerek számára válik lehetővé a tanulás, amelynek a minőségét infrastrukturálisan, színvonalát pedig a tanárok továbbképzésével fejlesztik. De még mindig rendkívüli erőfeszítésekre van szükség, hiszen százezrek maradnak ki az oktatásból.

Az integráció legfelsőbb fokát jelentő állampolgárság megadása továbbra is kérdéses maradt. Bár a kormány továbbra sem politizálja át a kérdést, s igyekszik megelőzni, hogy napirendre kerüljön, a lakosság körében csak fokozódik a menekültellenesség. Törökországi kutatóútam alkalmával alig tudtam olyan törökkel találkozni, aki ne találta volna problematikusnak a szíriaiak jelenlétét. Különösen igaz volt ez a keletről nyugatra vándorló, alacsonyan képzettek körében: ők kifejezetten nehezményezték a menekültek munkaerő-piaci részvételét. Ilyen körülmények között érthető, hogy a kormányzatnak azok a próbálkozásai, hogy a menekültek legalább egy részének megadják az állampolgárságot, meg lehetőségen alacsony támogatást kap. A Metropoll közvélemény-kutató cég 2014-ben és 2016 márciusában is körülbelül

¹¹¹ 'Suriyelilerle 2. evlilik sosyal sorun' [online], 2017. 02.02. Forrás: aljazeera.com.tr [2017. 05. 21.].

¹¹² İpek COŞKUN, Müberra Nur EMİN: Education of Syrian children in Turkey: Policies for Basic Education. *Middle East Journal of Refugee Studies*. 2016/2, 91–107. o., 93. o.

¹¹³ Bülent ARAS, Salih YASUN: The educational opportunities and challenges of Syrian refugee students in Turkey: temporary education centers and beyond. IPC-MERCATOR POLICY BRIEF 2016 július, 3. o.

¹¹⁴ Uo., 4. o.

¹¹⁵ YTB'den suriyeli öğrencilere burs imkânı, [online], 2015. 12. 31. Forrás: ytb.com.tr [2017. 05. 20.].

80 százalékra mérte az ötletet ellenzők arányát, s még az AKP szavazótáborának jelentős része is nemet mondott az állampolgárság megadására.¹¹⁶ A helyzetet jól érzékelteti Recep Tayyip Erdoğan 2016 közepén tett kijelentése és az általa kiváltott indulatok: az államfő felvetette a menekültek állami lakásokba költöztetésének ötletét és mintegy 300 ezer szíriai menekült számára az állampolgárság megadásának lehetőségét,¹¹⁷ ami komoly felháborodást váltott ki. A kérdés hamar el is tűnt a kormányzati kommunikációból, noha 2017 elején újra előkerült – bár ekkor alacsonyabb szinten és nem kavart vihart. A hivatalos adatok szerint 2016-ig az állampolgárságot szerző szíriaiak száma 8500 fő. Veysi Kaynak miniszterelnök-helyettes beszámolója szerint 2017 februárjában emellett mintegy 20 ezer család, vagyis 80 ezer ember ügye volt folyamatban.¹¹⁸ A török kormány csupán a legképzettebbeknek (diplomásoknak) és a munkával rendelkezőknek (tehát feltehetően törökül beszélőknek) juttatna állampolgárságot, ami a teljes Törökországban élő szíriai népesség meglehetősen kis részére terjedne ki. Ráadásul ez sem valósítható meg gond nélkül: több megkérdezett jelezte, hogy ugyan elvileg jelentkezhetne az állampolgárságra, mert van diplomája, de ezt nem tudja bizonyítani, mert az Szíriában maradt/semmisült meg.

A kormányzat állampolgárság-kiterjesztési ötletét már az első menekültek érkezése óta gyanakvóan nézik az ellenzéki pártok. Úgy vélik, hogy az állampolgárság révén mintegy másfél milliós, elsősorban az AKP-vel/Erdoğannal szimpatizáló tömeg jelenne meg a választási térképen, ami komolyan befolyásolná a mintegy 55 millió szavazásra jogosult polgárral rendelkező ország választásait.¹¹⁹ Ráadásul a vallási és etnikai arányok is eltolódnának: vallási szempontból főleg az alevi kisebbség aggódik, hogy egyes területeken abszolút többségbe kerülhetnének a szunniták.¹²⁰ A Kurdisztáni Munkáspárttal (PKK) kötött fegyverszünet vége, a 2015 júliusa óta kirobbant háború miatt a keleti területek kurdok lakta megyéiben¹²¹ és megyeszékhelyein még kedvezőtlenebb a megítélése az állampolgárság megadásának és a menekültek betelepítésének, hiszen ezáltal fellazulnának a kurd etnikai tömbök, s ezzel politikailag gyengülne a kurd párt(ok).¹²²

Az EU–török nyilatkozat igazi hatása tehát nem a szíriai (vagy egyéb) menekültek helyzetének hosszú távú és megnyugtató rendezése (noha sokaknak javult a helyzete), hanem a gazdag uniós államok felé történő továbbhaladásuk megakadályozása, amely a korábban kialakított séma alapján működik is. Ráadásul nemcsak a szíriai menekültek száma esett vissza, hanem a nem szíriaiaké is, noha őket egyáltalán nem érintették a megállapodás integrációt célzó passzusai (s közülük százalékosan továbbra is sokan igyekeznek átjutni Európába).

Fontos hangsúlyozni, hogy a megállapodásnak és a balkáni fejleményeknek az üzenetértéke is fontos: az a tény ugyanis, hogy az illegális határátlépő előbb-utóbb visszakerül Anatóliába, komoly visszatartó erővel bír, ráadásul a görögországi áldatlan állapotokról, az elhúzódo ügyintézésről szóló hírek – párosulva az Európából érkező muszlimellenes hangokkal – csak erősítik ezt a percepciót. A szerző kutatásai során megkérdezett törökországi szakértők alapvetően egyetértettek abban, hogy a szíriai menekültek döntő része nem akarja elhagyni az országot, még kevésbé van hajlandósága Európába menni. Ez pedig vélhetően az egyelőre még beláthatatlan végű szíriai háborút követően sem változik, s a becslések szerint a szíriai menekültek mintegy 65 százaléka az országban fog maradni.¹²³

A megállapodás jövője

A nyilatkozat elfogadása után gyors tempóban megindult a megfelelő jogszabályi környezet kialakítása, a menekültek visszaküldése/visszafogadása, s folyamatosan zajlik a szíriaiak áttelepítése is, noha az erre vonatkozó 18-54 ezres kereket még nem „merítették ki” az Európai Unió tagállamai. Ennek ellenére 2016 nyaratól egészen napjainkig török részről időről időre felvetődik a megállapodás felmondásának lehetősége, ami nemcsak a régóta áhított vízummentesség megadásával/meg nem adásával kapcsolatban kerül elő, de egy-egy EU-tagállammal (jellemzően Görögországgal, Németországgal vagy újabban Hollandiával) kirobban bilaterális vita és politikai konfliktus kapcsán is.

Az utóbbi bő egy év ráadásul komoly nézeteltéréseket eredményezett az EU és Törökország között, amiben kulcs szerepet játszottak a kis-ázsiai államban zajló belpolitikai folyamatok. Törökország 2016 derekán egy 246 halálos áldo-

¹¹⁶ Suriyeli sığınmacıların oyu hangi partiye? [online], 2016. 07. 20. Forrás: dw.com [2017. 05. 23.].

¹¹⁷ 300 bin Suriyeli vatandaş olacak, [online], 2016. 07. 09. Forrás: milliyet.com.tr [2017. 05. 21.].

¹¹⁸ Hükümetten Suriyelilere vatandaşlık açıklaması. [online], 2016. 02. 23. Forrás: ahaber.com.tr [2017. 05. 20.].

¹¹⁹ CHP: Suriyelilere neden vatandaşlık hakkı veriliyor? [online], 2017. 02. 10. Forrás: siyasihaber3.org [2017. 05. 20.].

¹²⁰ Emre Kongar'dan Türkiye'deki Suriyeliler için tarihi uyarılar [online], 2016. 07. 04. Forrás: sozcu.com.tr [2017. 05. 20.].

¹²¹ PÉNZVÁLTÓ Nikolett: Törökország újra lángol, *Nemzet és Biztonság*, 2016/2, 17–39. o.

¹²² Sur'a yerleştirilen Suriyeliler seçmen oldu [online], 2017. 02. 18. Forrás: cumhuriyet.com.tr [2017. 05. 20.].

¹²³ ARAS, YASUN: The educational... i. m.

zatot¹²⁴ követelő puccskísérletet élt meg, amelyet komoly tisztogatási hullám követett, ennek keretében közel 50 ezer embert tartóztattak le, s több mint 150 ezer embert bocsátottak el állásából. (Hangsúlyoznunk kell, hogy ez a korábban megindult, elsősorban Fethullah Gülen iszlamista hitszónok mozgalmának ellehetetlenítését, az államigazgatásban dolgozó híveinek eltávolítását szolgálta.) Összességében elmondható, hogy Törökországban folyó belpolitikai folyamatok – a kiterjedt diaszpóra révén is – a nyugat-európai államok belpolitikájának részévé kezdtek válni. Erdoğan megítélésének európai romlása, a török politikai rendszerrel kapcsolatos negatív percepciók megerősödése, illetve a török állam korlátozott, de valós beavatkozása a diaszpórájának életébe egyre komolyabb feladat elé állítja a nyugati kormányokat: jóllehet alapvetően érdekük a jó gazdasági és diplomáciai kapcsolat fenntartása Ankarával, a belpolitikai kényszerek (parlamentari választások, közvélemény) miatt konfrontatívabb politikát kell felvállalniuk, amire jó példát szolgáltatott a 2017. márciusi hollandiai választás és a török kampány.

A sajtószabadság gyengülése – a Freedom House értékelése alapján 2013 óta nem szabad a török sajtó¹²⁵ –, az emberi jogokat ért jogsértések komoly kritikát váltottak ki uniós szinten, elsősorban az Európai Parlament (EP) részéről. Tavaly decemberben az EP szavazott is arról, hogy ideiglenesen függesszék fel Törökország csatlakozási tárgyalását,¹²⁶ azonban ezt az Európai Tanács részéről csak Ausztria támogatta, így formálisan jelenleg is tárgyal a két fél, noha előrelépést egyelőre nem igen lehet várni. Ugyanígy kritikát váltott ki az elnöki rendszer bevezetése, az EP Törökország-ügyi jelentéstevője, Kati Piri komoly ellenérzésének adott hangot.¹²⁷

Míg tehát az EP keményen bírálja a kormányt, az EiT vagy az Európai Bizottság sokkal pragmatikusabban áll Ankarához, s eddig – a nyilvánvaló feszültségek ellenére – nem történt komoly törés a két fél között. A török ellenzék szerint egyébként ezzel az Európai Unió lényegében elárulja a demokráciáért küzdő török csoportokat, s asszisztál Erdoğan hatalmi törekvéseihez. A menekültügyi megállapodás ebben az olvasatban valójában nem a menekültekről, sokkal inkább az ellenzék ellehetetlenítéséről szól. Az EU–török kapcsolatok tágabb időintervallumba helyezéseivel ugyanakkor látható, hogy az uniós transzformatív erejének csökkenésével eleve kevésbé tud hatni a csatlakozni kívánó államokra. A korábbi feszültségek – így a 2013-as Gezi parki tüntetések – idején is meglehetősen gyenge nyomásgyakorlást láthatunk Brüsszel részéről. Sokkal inkább arról van szó, hogy míg belpolitikai tekintetben egyértelműen korlátozottak Brüsszel lehetőségei, a külpolitika (jelen esetben menekültügy) befolyásolására azonban mégis elég volt az uniós és Németország súlya. Mint a számokból is láthattuk, Törökország betartja a vállalásait, ez pedig azzal járt, hogy erősen lecsökkentek a Szíriából (és máshonnan) Anatóliába jutás lehetőségei. Így a 2016 decemberében a szír kormányerők és orosz csapatok által elfoglalt Aleppót elhagyó több mint 30 ezer ember¹²⁸ sem Törökországba került, hanem Idlib tartományba. Egyelőre úgy tűnik, hogy a Törökország földrajzi előterében lévő népességmozgásokat Ankara a többi hadviselő féllel együtt kontrollálni tudja, és saját érdekében feltartóztatja az esetleges tömeges határátlépéseket. Azonban a jövőre nézve kérdéses, hogy a konfliktus folytatódása és a harcok török határ menti esetleges kiújulása nem fog-e ismételtten egy újabb Törökország felé irányuló migrációs hullámot elindítani.

Az EU–török menekültügyi nyilatkozatot tagállami szintű nézeteltérés esetén is napirendre veszi Ankara. Az év elején Görögország döntése, miszerint nem adja ki a puccsban részt vevő, az ország területére menekült katonákat, fenyegető hangvételre ösztönözte Ankarát, amiben a menekültügyi megállapodás felmondásának lehetősége is szerepelt. Ugyanígy előhozták a témát a német–török viszonyban felmerülő problémák is, amire az utóbbi egy év bőven szolgáltatott példát.¹²⁹

Az utóbbi hónapok legnagyobb diplomáciai konfliktusát viszont a holland és a török belpolitika összekapcsolódása jelentette, ami azt jelzi, hogy valószínűleg a jövőben is láthatunk majd hasonló kemény külpolitikai vitákat a tagállamok és Törökország között. A márciusi válság a török népszavazási kampányból fakadt: a korábbi választási időszakokhoz hasonlóan a török kormányzati vezetők és az ellenzéki pártok a nyugat-európai diaszpórában is kampányolni szerettek volna, azonban ezúttal Ausztriából, Németországból és Hollandiából is nemleges választ kaptak. Már ezt önmagában is

¹²⁴ FETÖ'nün darbe girişiminde şehit sayısı 246'ya yükseldi [online], 2016. 07. 22. Forrás: aa.com.tr [2017. 05. 20.].

¹²⁵ The Slippery Slope of Press Freedom Crackdowns [online] 2017. 05. 03. Forrás: freedomhouse.org [2017. 05. 20.].

¹²⁶ A csatlakozási tárgyalások felfüggesztését/abbahagyását már többször felvető Törökország részéről ekkor komoly elitélő nyilatkozatok láttak napvilágot, s Ankara világossá tette, hogy nem kívánja leállítani a tárgyalásokat, s továbbra is érdekelt a folyamat fenntartásában.

¹²⁷ Where does Erdogan's referendum win leave Turkey? [online] 2017. 04. 17. Forrás: al-monitor.com [2017. 05. 17.].

¹²⁸ Syria conflict: Aleppo evacuation operation nears end [online] 2016. 12. 22. Forrás: bbc.com [2017. 05. 17.].

¹²⁹ Ide tartozott az Erdoğanról készített videó, Jan Böhmermann satirikus verse, amely a török állam rosszállását kiváltva egy perhez is vezetett, a német parlament döntése az örmény népirtás elismeréséről (ebben kulcsszerepet játszott a Bundestagban ülő török képviselő, Cem Özdemir), s legutóbb pedig a gülenisták elleni kémkedési botrányok, illetve Deniz Yücel német–török kettős állampolgár újságíró ügye, akit a török hatóságok letartóztattak terrorista propaganda terjesztésének vádjával. Az ügyekről lásd részletesebben: Broken marriage: Why Germany and Turkey can't stop fighting [online], 2017. 03. 21. Forrás: thelocal.de [2017. 05. 17.].

bírálta a török sajtó, azonban a hollandiai választások előtti napokban a török külügyminiszter, Mevlüt Cavuşoğlu,¹³⁰ és a családügyi és szociálpolitikai miniszter, Fatma Betül Sayan Kaya¹³¹ is hollandiai török kampányrendezvényen kívánt részt venni, amit a holland hatóságok elutasítottak és megakadályoztak, az eset miatt az utcára vonult törökök tüntetését pedig szétverték. Az eset paradox módon mindkét fél számára népszerűséget hozott: a népszavazási kampánynak újabb lendületet adott török földön, amivel vélhetően a nacionalista körök egy részét is meg lehetett nyerni; a holland választáson pedig a korábbi közvélemény-kutatásokhoz képest jobban szerepelt a miniszterelnök, Mark Rutte pártja, ami arra enged következtetni, hogy a konfliktus felvállalásával javítani tudta pozícióját Geert Wilders Szabadságpártjához képest.

Az ügy következményeként a diplomáciai kapcsolatokat csökkentette a török fél, s a nyilatkozatháborúban a külügyminiszter kijelentést tett a menekültügyi megállapodás részleges felfüggesztésére vonatkozóan is: „valójában már nem fogadunk vissza” – említette meg egy televíziós beszélgetés során.¹³² A későbbi események azonban azt mutatják, hogy a szavazóknak szánt kijelentés mögött nem húzódott meg valós és tényleges döntés: Törökország továbbra is visszafogadja a menekülteket Görögországból.

A megállapodás fennmaradása mellett szól az is, hogy a népszavazás után a török politika hangvétele is finomodott. Ugyan a győztes éjszakán a választókhöz szóló Erdoğan mind a halálbüntetés, mind az uniós csatlakozásról szóló népszavazás kérdését is felvetette, azóta viszont a kampány során használt harcias EU-ellenes hangok megritkultak. Sőt, a török államfő az Európa Napon az uniós tagságot stratégiai célnak nevezte.¹³³ Noha a Németország és Törökország közötti konfliktusok az utóbbi hónapokban kiegészültek egy kiadatási válsággal is (Ankara a letartóztatott, terrorista propaganda terjesztésével vádolt újságírókat nem akarja szabadon engedni, miközben Berlin az oda menekült és menekültstátuszért folyamodó gülenistákat nem kívánja kiadni), ez az újabb csörte a két ország között vitává redukálódott, s Ankara nem vetette fel a vállalásainak felmondását.

A nyilvánvaló nézeteltérések ellenére nem várható, hogy az EU és Törökország közötti vita olyan mértékben elmérgesedne, amelynek megtorlásaként a megállapodás felmondását látná a török vezetés a megfelelő válaszlépésnek. Ennek azért is kicsi a valószínűsége, mert Erdoğan a kemény kampánybeszédeiben sem vette elő a szakítás lehetőségét. A török vezetés tisztában van az EU-tól való gazdasági függéssel, s ebből kifolyólag a két fél közötti aszimmetriával is. Ebből a szempontból sokatmondó, hogy a hollandiai válság alatt életbe léptetett szankciók alapvetően a diplomáciára korlátozódtak, a gazdasági érdekeltségeket nem érintették (sőt, a török vezetők sosem felejtették el megemlíteni, hogy a gazdasági együttműködést nem kívánják bolygatni). Az egyre rosszabb gazdasági helyzetben lévő Törökországnak tehát nem érdeke az unióval való megállapodás felmondása, mivel az nemcsak a jelenlegi és további támogatás végét jelentené, de akár gazdasági válaszlépésekhez is vezethet.

Az EU–török nyilatkozat fontos lépés volt abba az irányba, hogy Törökország az Európai Uniót körülvevő migrációs pufferzóna részévé – a migrációs hullám hullámtörőjévé – váljon. S ez akkor is tény, ha arról, hogy a migrációs nyomás uniós határok előtti megállításáért fizetett ár drága volt-e – ti. az eddigi 3+3 milliárd euró (idővel ugyanis vélhetően újabb összegekért fog bejelentkezni Ankara), néhány csatlakozási fejezet megnyitása, pár ezer szíriai ellenőrzött körülmények közötti befogadása és a vízummentesség megadásának lebegtetése (tényleges megadása ugyanis a török belpolitikai fejlemények miatt lehetetlen) – valószínűleg eltérőek vélemények.

¹³⁰ Çavuşoğlu'nun Hollanda uçuşu iptal edildi [online], 2017. 03. 11. Forrás:sabah.com.tr [2017. 05. 17.].

¹³¹ Aile Bakanı Kaya'dan Hollanda'ya dava [online], 2017. 04. 12. Forrás:bbc.com [2017. 05. 17.].

¹³² Çavuşoğlu da 'sığınmacı kozu'nu oynadı: Geri kabul anlaşması tamamen iptal edilecek [online], 2017. 03. 15. Forrás:diken.com.tr [2017. 05. 17.].

¹³³ Erdoğan'dan flaş "AB Günü" mesajı! [online], 2017. 05. 09. Forrás:milliyet.com.tr [2017. 05. 17.].



Az „SVKK Nézőpontok” 2010 óta a Kutatóközpont külső munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit, értékeléseit közreadó, illetve a Központ munkatársainak szubjektívebb szakmai véleményét közlő időszakos kiadvány.

Az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, állásponatok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Szerkesztés és tördelés:
Bazsó Márton, Tálás Péter

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

© Egeresi Zoltán, 2017

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2017

