

AZ ELSŐ TÖRÖK LÉPÉSEK A KORSZERŰ MIGRÁCIÓS IGAZGATÁS KIALAKÍTÁSÁBAN

E tanulmány célja figyelemfelhívás a török migrációs igazgatás átalakításában történő és várható változásokra, amelyek hatással lehetnek a Magyarország felé irányuló illegális migrációra. Előjáróban ugyanakkor meg kell említeni a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) bevándorlási összekötő (ILO) projektjét,⁴⁸⁸ hiszen annak köszönhetően kísérhettem figyelemmel a török idegenrendészeti és a menekültügyi törvény kidolgozásának folyamatát egészen a törvény elfogadásáig. A BÁH 2009-ben indította az első bevándorlási összekötő projektet az EU Külső Határok Alap társfinanszírozásával. Ez a projekt a 2005 óta működő migrációs szakkonzuli tevékenység tapasztalatain alapult. Három bevándorlási összekötőt helyezett ki a BÁH: Egyiptom, Nigéria és Törökország állomáshellyel. A magyar ILO-hálózat és a szakkonzuli hálózat működtetésével a BÁH jelentős eredményeket ért el az illegális migráció elleni együttműködésben a fogadó országokkal. Ezen felül a magyar társszervek és a külföldi projektpartnerek egyaránt elismerik és hasznosítják a magyar ILO-hálózat tevékenységét.

A török parlament 2013. április 4-én elfogadta a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló 6458 számú törvényt⁴⁸⁹. A törvény valójában egy törvénycsomag, amely három törvényt tartalmaz, és a következőkről rendelkezik: a Belügyminisztérium Bevándorlási Főigazgatóságának létrehozása; a külföldiek jogai és kötelességei, valamint a nemzetközi védelem. A törvény hazai és nemzetközi fogadtatása pozitív volt. A török köztársasági elnök „történelmi jelentőségű lépésnek” nevezte a törvény elfogadását. Az EU, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és a civil szervezetek is üdvözlöttek az új törvényt, amelyet Törökország egyértelmű elkötelezettségének tekintenek egy hatékony, az EU-s és a nemzetközi normáknak megfelelő migrációs igazgatási rendszer kiépítéséhez, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásához. Az UNHCR szerint az új törvény elfogadása azt jelzi, hogy Törökország továbbra is elkötelezett a nemzetközi védelem alapelve mellett.

A Bevándorlási Főigazgatóság a törvény hatálybalépésének napján, 2013. április 11-én létrejött a Belügyminisztériumon belül. A Bevándorlási Főigazgatóság feladatköre kiterjed az idegenrendészeti és a menedékjogi ügyekre. Ennek keretében végrehajtja a hontalanokkal, a tömeges bevándorlás esetén az ideiglenes védelemmel, valamint az emberkereskedelem áldozataival kapcsolatos eljárásokat is. A Migrációpolitikai Tanács titkárságaként, a Tanács döntéseinek végrehajtójaként működik. Irányítja és működteti a befogadó állomásokat. Koordinálja az irreguláris migráció elleni fellépést a rendészeti és más érintett szervekkel. Tervezi és koordinálja a külföldiek társadalmi beilleszkedését. Az új Főigazgatóság egy év alatt veszi át az idegenrendészeti és a menekültügyi hatásköröket a rendőrségtől, ezért a törvény teljes körű hatálybalépése 2014. április 11-én történik meg.

⁴⁸⁸ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Nemzetközi Együttműködési Főosztályának tájékoztatója

⁴⁸⁹ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458) [A külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény], a Hivatalos Közlöny (Resmi Gazete) 2011. április 11-i, 28615. számában jelent meg.

Törökország abban bízik, hogy e törvény elfogadása lehetővé teszi a bel- és igazságügyi együttműködésről szóló 24. tárgyalási fejezet megnyitását. A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményhez fűzött földrajzi korlátozás – amelyet az új törvény továbbra is fenntart – feloldása ugyanakkor továbbra is politikai döntés kérdése marad.

A főbb változások bemutatása az új idegenrendészeti törvény alapján

Törökország eddig nem rendelkezett átfogó idegenrendészeti és menedékjogi törvénnyel. A külföldiekre vonatkozó korábbi idegenrendészeti szabályok több, évtizedekkel korábban született törvényekben szerepeltek⁴⁹⁰. Végrehajtásukra pedig az volt jellemző, hogy belső utasítások bonyolult, gyakran követhetetlen rendszerén alapult, amely nem biztosította az egységes jogalkalmazást az ország 81 tartományában. Törökország a nemzetközi emberi jogi egyezményeket e törvények megalkotását követően ratifikálta, továbbá e törvények alapja az 1924. évi alkotmány volt, amelynek rendelkezései között az alapvető emberi jogok korlátozása is megtalálható. Szükséges volt egyrészt az, hogy a kétoldalú megállapodásokban és a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeket teljesítse a török kormány, másrészt az, hogy a külföldiek jogait és kötelezettségeit törvényi szinten szabályozzák. Az április 4-én elfogadott törvény alapján a korábbi biztonsági jellegű migrációs szabályozást az emberi jogok előtérbe kerülése váltja fel.

Az új idegenrendészeti törvény alapján az alábbi főbb változások várhatók 2014. április 11-től a migráció területén a Belügyminisztérium Bevándorlási Főigazgatóságának⁴⁹¹ tájékoztatása szerint:

- Egy áttekinthető, hatékony rendszer bevezetése a vízumok kiadására és visszavonására, illetve a munkavállalási és a tartózkodási engedélyekre vonatkozóan, amelyek a szabályos migráció fontos pillérei. Ezzel csökkennek a bürokratikus akadályok és ez támogatja az irreguláris migráció elleni küzdelmet.
- A vízumszabályok összhangban lesznek az EU vízumkódexének rendelkezéseivel és a schengeni vívmányokkal.
- A munkavállalási engedély helyettesíti majd a tartózkodási engedélyt. Ezzel elkerülhető, hogy a külföldi egynél több intézménynél kérelmezzon engedélyt, egyben csökkenti a bürokratikus folyamatokat.
- Az első tartózkodási engedélyt a beutazás előtt külföldön kell kérelmezni. A tartózkodás célját alátámasztó dokumentumokat a törökországi belépést megelőzően ellenőrzik. Az esetleges elutasítás esetén Törökországnak nem kell a külföldiek kiutaztatásának költségeit fedeznie. A tartózkodási engedélyek külföldön történő kiadása az irreguláris migráció elleni harc első vonalát jelenti.
- A tartózkodási engedélyeket kategorizálják. Minden kategóriához konkrét feltételeket és kötelezettségeket rendelnek hozzá, ugyanakkor a jogokat is világosan meghatározzák.
- Azok a külföldiek (és gyermekeik), akik családon belüli erőszak áldozatai, vagy akiknek házastársa elhalálozott, jogosultak lesznek arra, hogy önálló tartózkodási engedélyt kapjanak a pozitív diszkrimináció jegyében.

⁴⁹⁰ A külföldieket érintő 2013 előtti idegenrendészeti jogszabályok: a letelepedésről szóló 34/2510 (1934. június 14.) számú törvény; a külföldiek törökországi tartózkodásáról és utazásáról szóló 50/5683 (1950. július 15.) számú törvény; módosította a 98/4360 számú törvény 1998-ban; az útleveletről szóló 5682 (1950. július 15.) számú törvény.

⁴⁹¹ Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (a Török Köztársaság Belügyminisztériuma, Bevándorlási Főigazgatóság)

- Humanitárius tartózkodási engedélyt kapnak azok, akiket egészségügyi, életkori vagy más méltányolható ok miatt nem tudnak kiutaztatni az országból.
- Az emberkereskedelem áldozatait tartózkodási engedély kapnak a felépülésük elősegítése érdekében.
- Az EU vívmányaival összhangban a diákok jogosultak lesznek munkát vállalni Törökországban. Továbbá a tanulmányaik befejezése után egy hathónapos tartózkodási engedélyt kapnak álláskeresés céljából.
- A külföldi beruházásokat a befektetők számára kiadható huzamos idejű tartózkodási engedély lehetőségével ösztönzik.
- A törvény először fogalmazza meg a hontalanok jogait.
- A külföldiek társadalmi beilleszkedését célzó önkéntes „harmonizációs” folyamatot határoz meg a törvény. (Megjegyzés: a jogalkotó szándékosan került az integráció szót)
- A törvény garanciákat tartalmaz a kiutaztatási eljárásban a fellebbezéshez való jogra vonatkozóan.
- A közigazgatási bírósághoz a kiutaztatás ellen benyújtott fellebbezésben hozott döntés idejét lecsökkentik.
- Meghatározzák a külföldiek kiutaztatásának és a személyes szabadság közigazgatási határozattal elrendelt korlátozásának jogi alapjait. Ezzel biztosítják a teljes összhangot az Európai Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseivel, és elkerülik az Európai Emberi Jogi Bíróság elmarasztaló határozatait.

Miért fontosak Magyarország számára a török idegenrendészeti változások?

A török idegenrendészeti változások hatással vannak a Magyarország felé irányuló migrációra. Köztudomású, hogy a Törökországon keresztül vándorló és az EU területére belépő illegális migránsok a balkáni útvonalon eljutnak Magyarország határaihoz is, ezért fontos annak figyelemmel kísérése, hogy az új idegenrendészeti és menekültügyi jogrendszer, valamint az új migrációs igazgatási rendszer mennyire eredményesen kezeli majd a Törökországra jellemző vegyes migrációs folyamatokat.

A vegyes migrációs áramlatok idegenrendészeti kihívásai Törökországban

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

Az irreguláris migráció típusai Törökországban

Az irreguláris migráció adatainak elemzése alapján, Ahmet Içduygu⁴⁹² négy kategóriába sorolja a Törökországban tartózkodó irreguláris migránsokat. A tranzit migránsok, az emberkereskedelem útján Törökországba érkező külföldiek és a menedékkérők mellett jelentős csoportot alkotnak azok a migránsok, akik célszáznak tekintik Törökországot. A régió országaiból Törökország felé irányuló migráció nagy részének gazdasági okai vannak. A becslések szerint az ország GDP-jének több mint 50 százalékát az informális szektor termeli és a migránsok nagy része az ország informális szektorában dolgozik. Ezek a migránsok a közép-ázsiai, dél-kaukázusi volt szovjet köztársaságokból vagy a nyugati FÁK államokból (Moldova, Ukrajna), illetve a Közel-Keletről érkeztek Törökországba munkavállalás céljából és irreguláris helyzetbe kerültek az okmányok hiánya miatt, illetve azért, mert az informális gazdaságban dolgoznak⁴⁹³. Ezek a migránsok vagy vízum nélkül léphetnek be Törökországba vagy a határon vehetik fel a vízumot és ideiglenes jelleggel dolgoznak az idegenforgalmi szektorban, a háztartásokban, a mezőgazdaság és az építőipar területén, illetve a textil- és bőriparban. Jellemző a visszatérő migráció: a legtöbb migráns munkavállaló rendszeresen visszatér a hazájába és új vízummal lép be megint Törökországba turistaként. Ugyanakkor sokan túltartózkodnak, a munkavállalási engedély lejártá után tovább dolgoznak, vagy eleve engedély nélkül dolgoznak. A háztartási munkában és az idegenforgalomban nincs verseny a török és a külföldi munkavállalók között az óriási kereslet miatt. Másrészt a török munkavállalók nem szívesen dolgoznak ezeken a területeken. 2012-ben a török kormány e két szektort célozta meg és lehetőséget adott az irreguláris tartózkodás legalizálására.

A szakértők több százezer és egy millió közöttire becsülik az irreguláris migráns munkavállalók számát Törökországban. A legtöbb migráns munkavállaló a következő országokból származik: Afganisztán, Azerbajdzsán, Bulgária, Georgia, Moldova, Oroszország, Örményország, Pakisztán, Románia, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbegisztán. A nőket leginkább háztartási alkalmazottként, a ruhagyárakban, a szórakoztató és szexiparban, az idegenforgalomban és a mezőgazdaságban foglalkoztatják. A férfiak főként az építőiparban és a mezőgazdaságban dolgoznak. A török kutatók szerint a nők általában a következő országokból származnak: Örményország, Georgia, Türkmenisztán és Üzbegisztán. A férfiak többsége Afganisztánból, Azerbajdzsánból, Pakisztánból és Türkmenisztánból érkezett. Az utóbbi időben növekedett az Afrikából, főként Nyugat-Afrikából származó munkavállalók száma.⁴⁹⁴

A James Hollifield⁴⁹⁵ által megfogalmazott liberális paradoxon, vagyis az ellentmondásos migrációs-politikai nyomás Törökországtól sem áll távol. Egyrészt az informális gazdaság igényli az olcsó munkaerőt, ami a nagyobb nyitottságot sugallja, ugyanakkor az EU felé irányuló illegális migráció megakadályozása a biztonság növelését, a határellenőrzés megerősítését és hatékonyságának növelését követelik meg. Hollifield ezt úgy fogalmazza meg, hogy az államok a liberális paradoxon csapdájába esnek, ugyanis fenn

⁴⁹² Içduygu, Ahmet: International Migration and Human Development in Turkey, Geneva. Unated Nations Development Programme, Human Development Research Paper 2009/52 http://mpr.ub.uni-muenchen.de/19235/1/MPRA_paper_19235.pdf. (1 July 2011) 7-8. o. (letöltés ideje: 2013.07.30.)

⁴⁹³ IOM background paper for International Seminar on the Challenges of irregular labour migration: a regional approach towards sustainable strategies Ankara, Turkey 19-20 September 2012 by Mattila, Heikki S.

⁴⁹⁴ IOM background paper u.o.

⁴⁹⁵ James Hollifield: Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 222. o.

kell tartaniuk a biztonságot, fejleszteniük kell a kereskedelmi és a beruházási rendszert, illetve szabályozniuk kell a migrációt.

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

A legnagyobb idegenrendészeti kihívást az elfogott irreguláris migránsok számának növekedése, az irreguláris migránsok kiutaztatásának nehézségei, valamint a szír menekültek számának folyamatos növekedése jelenti.⁴⁹⁶

Az elfogott irreguláris migránsok számának növekedése

Törökországban a migráció globális gazdasági válság okozta csökkenése véget ért. 2011-ben ismét növekedni kezdett a migránsok száma a néhány éves csökkenést követően és ez a tendencia folytatódott 2012-ben is. A Török Nemzeti Rendőrség adatai szerint 2012-ben a török hatóságok összesen 47.510 illegális migránst fogtak el. Főbb származási terület/állampolgárság: szír (7.712), palesztin (6.745), mianmari (6.120), georgiai (4.364), afgán (2.747), azerbajdzsáni (1.324), eritreai (1.308) orosz (1.199), iráni (1.033), ukrán (865), iraki (792), kirgiz (710), szomáliai (677), pakisztáni (615). A 2011. évet követően 2012 a második év, amikor az előző évek csökkenése után növekedett az elfogott migránsok száma. A növekedés folytatódására lehet számítani az ország környezetében zajló események miatt. Az első öt állampolgárság az elfogottak több mint felét teszi ki. Az éves statisztika tartalmazza azokat a török állampolgárokat is, akik az útlevéltörvény szabályait megszegve (érvényes útlevél nélkül, illetve nem a kijelölt határátelőhelyen), vagy illegálisan, embercsempészek segítségével, járművekben elrejtözve kísérelték meg átlépni a határt. A 2012-ben elfogott 505 embercsempész közül 368 török volt. A csempészek között 77 iráni, 14 afgán, 10 szír, 9 iraki, 6 pakisztáni, 4-4 mianmari és georgiai, 3 azerbajdzsáni, 2-2 bangladesi és ukrán, egy-egy orosz és palesztin. Az elmúlt két évben enyhén csökken a török állampolgárok száma a migránsok csempészésének elősegítői között. A korábbi évekre az volt a jellemző, hogy huzamosan 90 százalék feletti volt a török embercsempészek száma. Jelenleg – a magyar helyzethez hasonlóan – a csempészt migránsok honfitársai jelennek meg embercsempészként.

Az irreguláris migránsok kiutaztatásának nehézségei

Általában az irreguláris migránsok 60 százalékát tudják kiutaztatni Törökországból, 40 százalékuk vagy menedékkérő lesz, vagy tartózkodási engedélyt kap, mert a török hatóságok nem tudták visszaküldeni őket a származási országukba. Nincs elég kapacitás az egyre nagyobb számban elfogott külföldiek elhelyezésére annak ellenére, hogy folyamatosan bővítik a férőhelyeket nemzeti költségvetésből, illetve EU támogatásból egyaránt. Jelenleg a 26 kiutaztatási központban mintegy 2.000 külföldit tudnak elhelyezni.

⁴⁹⁶ T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Hudut Göç İltica Daire Başkanlığı (a Török Köztársaság Belügyminisztériuma, Biztonsági Főigazgatóság, Határrendészeti, Idegenrendészeti és Menekültügyi Főosztály)

Amennyiben befejeződnek a folyamatban lévő fejlesztések, 6.000 fős kapacitás áll majd rendelkezésre az ország területén. Folytatódik a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) által működtetett önkéntes hazatérési program – amelyhez a magyar Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pénzügyi támogatást nyújtott 2011-ben –, azonban a kiutaztatási központok túlszűfoltak.

A szír menekültek számának folyamatos növekedése

A szíriai polgárháború jelentős hatással volt a török migrációs politikára. A válság kirobbanása előtt vezették be a vízummentes belépést a szír állampolgárok számára, akik három hónapig tartózkodhattak Törökországban vízum nélkül turistaként. A válság elhúzódása miatt a török kormány ideiglenes védelmet biztosít a Szíriából elmenekültek számára és fokozatosan módosították a török idegenrendészeti szabályok azon szír állampolgárokra történő alkalmazását, akik nem a táborokban élnek. 2012 őszén egy évre terjesztették ki az érvényes útlevéllel belépő szírek törökországi tartózkodási jogosultságát. Emellett a Munkaügyi Minisztérium 40.000 munkavállalási engedély kiadását tervezi szír állampolgárok számára.

A Miniszterelnöki Hivatal Katasztrófavédelmi Főigazgatóságának⁴⁹⁷ adatai szerint a Törökországba átmenekült és a táborokban regisztrált szír állampolgárok száma meghaladta a 200.000 főt június 25-én. A kormány 15 sátorvárosban, 5 konténervárosban és egy ideiglenes szálláshelyen nyújt számukra elhelyezést, ellátást, egészségügyi ellátást, biztonságot, oktatást, imahelyet, tolmácsokat, banki és egyéb szolgáltatásokat. Az összesített adatok alapján a válság kezdete óta 332.830 szír állampolgárt regisztráltak Törökországban, közülük 132.818 fő már önként hazatért. A táborokon kívül a városokban tartózkodó szírek számát a török kormány 300.000 főre becsüli. Részükre korlátozott támogatást és ingyenes egészségügyi ellátást nyújtanak. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának előrejelzése szerint a szír menekültek száma elérheti az egy millió főt az év végére Törökországban, amennyiben a válság tovább mélyül Szíriában.

Összegzés

Törökország földrajzi elhelyezkedése, politikai törekvései, valamint az ismertetett összetett migrációs feltételek a migrációs igazgatás átfogó reformját és megerősítését kívánják meg, amely kiterjed az integrált határigazgatásra, a munkavállalási migrációra, az emberkereskedelem elleni fellépésre, az önkéntes hazatérésre és visszailleszkedésre, valamint a menedékjog területére. A migrációs igazgatás rendszere jelentős átalakítás alatt áll. Ennek első fázisa volt a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény elfogadása, valamint a Bevándorlási Főigazgatóság létrehozása. Az új törvényt nem szabad sem alulértékelnünk sem túlbecsülni. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy olyan időszakban alakul a migráció korszerű jog- és igazgatási rendszere, amikor egyre nagyobb migrációs nyomás nehezedik az országra a szír polgárháború és a régióban zajló egyéb konfliktusok miatt. A törvény végrehajtása során derül majd ki, hogy mennyire kezelhetők eredményesen az országra jellemző vegyes migrációs folyamatok egy olyan helyzetben, amikor a hatékony

⁴⁹⁷ T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı [a Török Köztársaság Miniszterelnöki Hivatala, Katasztrófavédelmi Főigazgatóság] (www.afet.gov.tr)

integrált határigazgatási rendszer kialakítás alatt áll, azonban még több évet is igénybe vehet annak bevezetése.

A magyar Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal felvette a kapcsolatot az új török Bevándorlási Főigazgatósággal és a kétoldalú együttműködés keretében felajánlotta a tapasztalatszerét, valamint a segítségnyújtást a korszerű migrációs és a menedékjogi végrehajtási jogszabályok kidolgozása érdekében.