

Renata Kurpiewska-Korbut

dr, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

POLITYKA ZARZĄDZANIA KRYZYSEM UCHODŹCZYM W TURCJI

Wprowadzenie

W wyniku napływu uchodźców z ogarniętej od 2011 r. wojną domową Syrii, Turcja stała się państwem przyjmującym największą liczbę uchodźców na świecie¹. Trzy miliony i 49 tysięcy zarejestrowanych Syryjczyków² stanowi dziś ponad 3,5% ogółu ludności kraju, szacowanej na 80 mln osób. Są oni rozproszeni we wszystkich 81 prowincjach Turcji, ale większość przebywa blisko granicy turecko-syryjskiej, w biedniejszych południowych i południowo-wschodnich prowincjach, m.in. Hatay, Kilis, Gaziantep i Şanlıurfa, gdzie z myślą o nich do 2015 r. zbudowano 26 obozów dla uchodźców³. W obozach zamieszkuje jednak tylko 9% Syryjczyków – większość żyje poza nimi, na własną rękę, głównie

¹ *Turkey: refugee crisis*, ECHO Factsheet, Turkey, April 2017, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf [dostęp: 30.06.2017].

² UNHCR, *Syria regional refugee response. Turkey*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> [dostęp: 30.06.2017].

³ Obozy znajdują się także w prowincjach Adana, Malatya, Mardin, Kahramanmaraş, Osmaniye i Adiyaman, zob. UNHCR, *Syria regional refugee response. Turkey. Syrian refugee camps and provincial breakdown of Syrian refugees registered in South East Turkey as of 2 May 2017*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/settlement.php?id=59&country=224®ion=38> [dostęp: 30.06.2017].

w centrach miast⁴. W jednym z miast pogranicza, Kilis, stanowią ponad połowę mieszkańców⁵.

Zarządzanie dużą społecznością uchodźców nie jest sprawą prostą, nawet dla państwa mającego rozbudowaną administrację i duże możliwości ekonomiczne. Jest to wyzwanie, którego początkiem w Turcji było pojawienie się – jak ich oficjalnie określano – „gości” umieszczanych w obozach i objętych pomocą nadzwyczajną, a które przekształciło się w obecność ponad trzech milionów Syryjczyków w ramach tzw. „tymczasowej ochrony”. Dziś odpowiedzią na to wyzwanie wydaje się polityka i praktyka zmierzające do integracji tej społeczności ze społeczeństwem tureckim.

Geografia, ekonomia i polityka regionalna odgrywają istotną rolę w ewolucji tureckich trendów migracyjnych. Turcja jeszcze do niedawna była krajem bardziej emigracyjnym i tranzytowym aniżeli imigracyjnym. Jako brama między Europą, Azją i Afryką, była historycznym ośrodkiem migracji międzykontynentalnej, przystankiem na szlaku imigrantów chcących przekroczyć granice Europy. Jednak w sytuacji przedłużającego się konfliktu w Syrii doszło do zmian w znanych dotąd wzorach migracyjnych i kraj ten staje się dla wielu migrantów miejscem docelowym. Trudno twierdzić, że w związku z tym istnieje oficjalnie formułowana, wszechstronna polityka integracyjna mająca na celu inkorporowanie migrantów i uchodźców w tureckie struktury społeczne. Faktem jest jednak, że ze strony najważniejszych przedstawicieli władz pojawia się retoryka, która może oznaczać zerwanie z polityką nieangażowania się w długoterminową sytuację populacji syryjskiej w Turcji. Poprzednie stanowisko wobec napływu Syryjczyków traktowało ich jako problem tymczasowy i było nastawione na „utrzymywanie” populacji do czasu zakończenia wojny. Natomiast nowe – coraz częściej podkreśla umiejętności, kwalifikacje, konieczność zatrudnienia i integracji ludności syryjskiej. Warto więc przyjrzeć się ewolucji tegoż stanowiska politycznego, przeanalizować formy zarządzania obecnością uchodźców syryjskich i rozważyć, czy ich integracja ma szansę stać się priorytetem polityki migracyjnej władz tureckich, jak ma to miejsce w państwach europejskich zamieszkiwanych przez duże społeczności imigrantów.

Polityka „otwartych drzwi”

Wkrótce po przybyciu pierwszej grupy uchodźców wiosną 2011 r. rząd turecki przyjął politykę „otwartych drzwi”, zezwalającą na napływ Syryjczyków ucieka-

⁴ S. Hoffmann, S. Samuk, *Turkish immigration politics and the Syrian refugee crisis*, „SWP Working Papers” 2016, No. 1, March 2016, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapier/Working_paper_Hoffmann_Turkish_immigration_policy.pdf [dostęp: 30.06.2017].

⁵ E. Fiddian-Qasmiyah, *Syrian refugees in Turkey, Jordan and Lebanon face an uncertain 2017*, The Conversation, 3.01.2017, <http://theconversation.com/syrian-refugees-in-turkey-jordan-and-lebanon-face-an-uncertain-2017-70747> [dostęp: 30.06.2017].

jących przed przemocą i represjami rodzimego reżimu. W tym czasie ich liczba była ograniczona, a w rządzie panowało przekonanie, że reżim w Damaszku nie będzie trwał długo. Władze w Ankarze nie spodziewały się ani fali uchodźców takich rozmiarów, ani tak długiego konfliktu. Oczekiwano szybkiego zwycięstwa syryjskiej opozycji, stabilizacji sytuacji i powrotu uchodźców do Syrii. Polityka otwartości wpisywała się zresztą znakomicie w szerszy kontekst kalkulacji politycznych, czyli zaangażowania Turcji w politykę syryjską i bliskowschodnią, którego głównym celem była interwencja zbrojna przeciwko rządowi Baszara al-Asada bądź – w ograniczonej wersji – utworzenie przygranicznej strefy bezpieczeństwa w Syrii, a w dalszej kolejności nieformalne przywództwo w regionie i w reformującym się państwie syryjskim. Uchodźcy – określane jako „bracia i siostry w wierze”, „przyjaciele” i „ofiary” – stanowili dogodne uzasadnienie tureckiej aktywności w tym obszarze⁶.

W początkowych fazach kryzysu uchodźcy byli umieszczani głównie w szkołach, halach sportowych, nieużywanych magazynach i fabrykach. Jednakże w sytuacji ich stale zwiększającej się liczby Agencja Zarządzania Katastrofami i Sytuacjami Nadzwyczajnymi (tur. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, AFAD) otrzymała zadanie zbudowania odpowiednio przystosowanych do ich potrzeb obozów. Międzynarodowa społeczność pomocowa bardzo wysoko oceniała ich jakość, zarówno w zakresie warunków mieszkaniowych, jak i świadczonych usług: rezydentów objęto pełną opieką, włącznie z zapewnieniem szkół z wykładowymi językami arabskim i tureckim. Do końca 2013 r. powstało 21 obozów mieszczących około 200 tys. uchodźców. Ostatecznie jednak, gdy okazało się, że coraz więcej uchodźców wybiera życie w warunkach miejskich, budowa obozów – których w sumie powstało 26, a obecnie funkcjonuje 25 – została zakończona⁷.

Z czasem polityka otwartości zaczęła być poddawana krytyce, a nawet kwestionowana przez przedstawicieli różnych środowisk, w tym także i samych władz. Rząd turecki formułował coraz więcej apeli pod adresem międzynarodowej społeczności pomocowej, wzywających do realizacji zasady *burden sharing* (podziału obciążeń) i współodpowiedzialności za tę nadzwyczajną sytuację. Jednocześnie koszty utrzymania uchodźców rosły i zaczęły pojawiać się napięcia na tle eko-

⁶ Zob. A. Jarosiewicz, K. Strachota, *Turcja a problem uchodźców syryjskich*, „Komentarze OSW. Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia”, nr 186, 30.09.2015, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_186.pdf [dostęp: 30.06.2017].

⁷ Zob. K. Kirşci, E. Ferris, *Not likely to go home. Syrian refugees and the challenges to Turkey – and the international community*, „Turkey Project Policy Paper”, No. 7, September 2015, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Turkey-Policy-Paper-web.pdf> [dostęp: 30.06.2017]. AFAD jest zaangażowany w budowę i zaopatrzenie obozów po syryjskiej stronie granicy, na przedmieściach syryjskiego miasta Azaz. Jako że granica turecka była zamknięta dla nowo przybywających Syryjczyków przez większość 2015 r., tysiące uchodźców trafiało do tych nowych obozów dla IDP (*internally displaced people*), które otrzymywały ponadgraniczne wsparcie ze strony tureckich, a także syryjskich i międzynarodowych NGOs, zob. S. Hoffmann, S. Samuk, *op. cit.*

onomicznym oraz społecznym pomiędzy nimi a miejscową ludnością w najmniej rozwiniętych ekonomicznie południowo-wschodnich regionach Turcji. W kolejnych latach syryjscy uchodźcy zaczęli być postrzegani przez pryzmat ich negatywnego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne. W debacie publicznej coraz częściej kojarzono ich z przestępczością, problemami społeczno-ekonomicznymi i powszechnym „brakiem kultury”. Obawiano się ich jako konkurentów na rynku pracy (zwłaszcza na rynku nieformalnym, czyli w szarej strefie), a także w zakresie dostępu do podstawowych usług, takich jak służba zdrowia i edukacja. Do innych zarzutów i potencjalnych przyczyn konfliktów należały rosnące ceny nieruchomości i wzrastające koszty usług komunalnych w przygranicznych miastach⁸. Ten proces na poziomie dyskursywnym rozwijał się równoległe z występowaniem gwałtownych, rasistowskich ataków na Syryjczyków⁹. Syryjscy imigranci stawali się częstymi celami przemocy fizycznej, zwłaszcza w południowo-wschodniej części kraju i na przedmieściach większych miast¹⁰. Liczne demonstracje pod hasłami „Nie chcemy Syryjczyków” i ataki na uchodźców (głównie na należące do nich samochody, sklepy, domy) miały miejsce w wielu tureckich miastach i miasteczkach, m.in. w Ankarze, Stambule, Adanie, Antalyi czy Gaziantep¹¹.

Kluczowe problemy dla kryzysu migracyjnego i tureckiej polityki wobec niego miały jednak charakter zewnętrzny i wybuchły w 2014 r., a pogłębiły się w roku następnym. Najważniejszą determinantą okazało się powstanie i ekspansja Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii (ISIS) od czerwca 2014 r. W efekcie ofensywy ISIS kryzys humanitarny znacząco się pogłębił. Na początku czerwca 2014 r. w Turcji przebywało około 760 tys. uchodźców – w końcu grudnia zarejestrowano ich już około 1,5 mln. Wymusiło to na Turcji rewizję polityki migracyjnej¹².

Zmiany w modelu zarządzania napływem uchodźców

Chociaż Turcja nigdy nie zrezygnowała z polityki „otwartych drzwi”, od początku 2015 r. decydenci w Ankarze zaczęli nieformalnie ją ograniczać, uzależniając wpuszczanie uchodźców od liczby miejsc dostępnych w obozach, a także akcentując, że w Syrii nie ma katastrofy humanitarnej i Syryjczycy powinni pozostać na jej terytorium. Co więcej, w odpowiedzi na narastającą falę uchodźców, Turcja

⁸ Zob. A. Jarosiewicz, K. Strachota, *op. cit.*

⁹ B.T. Koca, *Syrian refugees in Turkey: from „guest” to „enemies”?*, „New Perspectives on Turkey” 2016, No. 54, s. 55–75, https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/29536558EBF6E27022769A7B858F29E7/S0896634616000042a.pdf/syrian_refugees_in_turkey_from_guests_to_enemies.pdf [dostęp: 30.06.2017].

¹⁰ E. Erdoğan, *Unwanted, unwelcome: anti-immigration attitudes in Turkey*, The German Marshall Fund of the United States, 10.09.2014, http://www.gmfus.org/sites/default/files/files/1410363321Erdogan_UnwantedUnwelcome_Sep14.pdf [dostęp: 30.06.2017].

¹¹ B.T. Koca, *op. cit.*

¹² Zob. A. Jarosiewicz, K. Strachota, *op. cit.*

– wraz z Irakiem i Jordanią – utrudniała przekraczanie przez nich granicy. Raporty różnych organizacji pozarządowych ujawniają, że Syryjczykom bez ważnych paszportów i uchodźcom palestyńskim z Syrii, którzy nie posiadali wizy, władze graniczne odmawiały możliwości wjazdu do Turcji. Międzynarodowe organizacje humanitarne odnotowywały także przypadki łamania zasady *non-refoulement*, czyli zwracania uchodźców do Syrii, gdzie ich życiu zagrażało niebezpieczeństwo (zaprzeczały temu tureckie władze). Trzeba również zaznaczyć, że granica turecko-syryjska została dodatkowo wzmocniona i uszczelniona przez utworzenie pól minowych, budowę kilkusetkilometrowego muru nadgranicznego i zasieków z drutu kolczastego, rozmieszczenie personelu wojskowego i pojazdów oraz przeprowadzanie przez turecką straż graniczną operacji typu *push-back*. Wszystkie te praktyki pozostawały w rażącej sprzeczności z oficjalną polityką otwartości¹³.

Równoległe, władze w Ankarze kontynuowały swoje „humanitarne” podejście, używając przy tym narracji o „związках historycznych i geograficznych”, „wspólnocie religijnej” i „pokrewieństwie etnicznym”¹⁴. Dla opanowania narastającej i przedłużającej się sytuacji kryzysu uchodźczego wprowadziły pozytywne zmiany legislacyjne, przyznając uchodźcom syryjskim status prawny, którego do tej pory byli całkowicie pozbawieni. W kwietniu 2013 r. turecki parlament przyjął Ustawę o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej (ustawa nr 6458, tur. *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*). Ustawa, która weszła w życie w kwietniu kolejnego roku¹⁵, określa procedury regulujące kwestie wjazdów, pobytu i wyjazdów cudzoziemców, uchodźców i osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, w tym warunki „tymczasowej ochrony”, odnoszące się do sytuacji, w której cudzoziemcy zostali zmuszeni do opuszczenia własnego kraju, nie mogą powrócić i wymagają pilnej i czasowej ochrony¹⁶. Jest to pierwsza turecka ustawa dotycząca instytucji azylu, jak również pierwsza wyczerpująca regulacja innych istotnych aspektów systemu imigracyjnego – od zarządzania migracją o charakterze legalnym, humanitarnym i nieuprawnionym po ustanawianie programów i polityk w zakresie integracji imigrantów, a także utworzenie agencji wykonawczej poświęconej wyłącznie zarządzaniu migracją.

Ustawa zawiera ogólne postanowienia w sprawie zarządzania masowym napływem uchodźców¹⁷ i poświęca wiele uwagi ochronie migrantów humanitarnych. Jej przepisy tworzą nowe ramy polityczne oraz stanowią podstawę budowy

¹³ Zob. np. Amnesty International, *Struggling to survive. Refugees from Syria in Turkey*, London 2014, https://www.amnestyusa.org/files/eur_440172014.pdf [dostęp: 30.06.2017].

¹⁴ B.T. Koca, *op. cit.*

¹⁵ Ustawa była przygotowywana już od pewnego czasu, bez związku z kryzysem syryjskim, w ramach dostosowywania istotnych regulacji i procedur prawnych do standardów Unii Europejskiej.

¹⁶ A. İcduygu, D. Şimşek, *Syrian refugees in Turkey. The long road ahead*, Migration Policy Institute, April 2015, <http://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead> [dostęp: 30.06.2017].

¹⁷ K. Kırşci, E. Ferris, *op. cit.*

infrastruktury dla obcokrajowców starających się o ochronę międzynarodową. Podlegający jej obcokrajowcy zostali podzieleni na trzy kategorie: uchodźcy, uchodźcy warunkowi (z zamiarem przesiedlenia do kraju trzeciego) oraz osoby objęte ochroną subsydiarną. Ostatnia kategoria obejmuje osoby, które nie pasują do żadnej z dwóch poprzednich kategorii, ale powrót do kraju pochodzenia wiązałby się dla nich z zagrożeniem życia. Ustanowienie kategorii ochrony subsydiarnej pokazuje zmianę wcześniejszej polityki, która określała osoby niekwalifikujące się do statusu uchodźcy po prostu jako „gości”. Takie miano otrzymywali Syryjczycy przybywający w ramach pierwszych fal uchodźczych. Obecnie większość Syryjczyków sklasyfikowanych jako uchodźcy przez agencję Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR) otrzymuje utworzony przez to prawo status „tymczasowej ochrony”¹⁸.

Ustawa gwarantuje osobom występującym o ochronę międzynarodową, że tzw. zatrzymanie administracyjne będzie stosowane wyłącznie jako środek wyjątkowy, a nie jako standardowa procedura. Zapewnia również zakwaterowanie i pobyt w wyznaczonym ośrodku przyjmowania i zawiera przepis dotyczący zasady *non-refoulement*, gwarantujący, że osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy nie zostaną zawróceni do kraju, w którym ich życie mogłoby być zagrożone. W dokumencie znajdują się przepisy dotyczące osób małoletnich bez opieki, w tym dzieci poniżej 16. roku życia, które zgodnie z nimi muszą przebywać w odpowiednich pomieszczeniach z dorosłymi krewnymi lub rodziną zastępczą. Zawiera on także artykuły określające procedurę postępowania z bezpaństwowcami. Istotną zmianą wprowadzoną przez ustawę jest centralizacja polityki migracyjnej w ramach nowo utworzonej instytucji o nazwie Dyrektoriat Generalny ds. Zarządzania Migracjami (tur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü), znanej jako DGMM (ang. Directorate General of Migration Management). Przed utworzeniem DGMM większość kwestii związanych z migracją była rozwiązywana na podstawie wtórnego prawodawstwa. Dyrektoriat koordynuje implementację postanowień ustawy¹⁹.

Status prawny uchodźców został w bardziej szczegółowy sposób uregulowany dokumentem wydanym przez DGMM w formie okólnika w październiku 2014 r. Na jego mocy uchodźcy zostali objęci „tymczasową ochroną” uprawniającą ich m.in. do bezpłatnej opieki zdrowotnej, edukacji i pracy w określonych sektorach. Okólnik ustanawia też warunki współpracy i koordynacji zadań między różnymi agencjami dostarczającymi usługi dla uchodźców w miastach. AFAD pozostał główną instytucją odpowiedzialną za budowanie i utrzymywanie obozów, jak i zapewnienie natychmiastowej pomocy dla nowo przybywających. Obok AFAD i DGMM wśród najbardziej znaczących tureckich aktorów wdrażających politykę wobec uchodźców znajdują się również turecki Czerwony Półksiężyc, największa

¹⁸ R. Kilberg, *Turkey's evolving migration identity*, Migration Policy Institute, 24.07.2014, <http://www.migrationpolicy.org/article/turkey%E2%80%99s-evolving-migration-identity> [dostęp: 30.06.2017].

¹⁹ *Ibidem*.

turecka organizacja pozarządowa – Fundacja Praw Człowieka, Wolności i Pomocy Humanitarnej (tur. İnsan Hak ve Hürriyetleri ve İnsani Yardım Vakfı, İHH), Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Rodziny i Polityk Społecznych²⁰.

Praktyka wdrażania regulacji polityczno-prawnych

Podczas gdy podstawowe zasady polityki migracyjnej ustanawiane są w Ankarze, bieżąca działalność polityczna rozgrywa się na poziomie regionów i miast. Aktorzy lokalni – władze municypalne czy prowincji – odgrywają ważną rolę w decydowaniu o tym, w jaki sposób i w jakim czasie wdrażać wytyczne polityczne. Mają znaczącą autonomię w organizowaniu wsparcia, podejmowaniu działań wobec uchodźców i współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Na swoje wydatki otrzymują środki finansowe z budżetu krajowego – do wykorzystania zgodnie z własnymi potrzebami. W regionach z dużą populacją syryjską stosują zdroworozsądkowe, ukierunkowane na cel, czasem improwizowane i innowacyjne rozwiązania. Przykładem takiego podejścia jest zatrudnianie uchodźców przez rady miejskie. Do 2016 r. było to oficjalnie zabronione, więc rady korzystały z kilku ścieżek, które pozwalały na ominięcie przepisów. Syryjczycy pracowali chociażby jako wolontariusze i otrzymywali w zamian rodzaj wsparcia finansowego (ale nie w formie oficjalnego wynagrodzenia). Syryjczycy otrzymali też przestrzeń do tworzenia własnych organizacji społecznych na uchodźstwie, co stanowiło ważny, konstruktywny element odpowiedzi na kryzys. W niektórych okręgach i prowincjach zauważalna jest duża otwartość i dobra komunikacja pomiędzy aktorami państwowymi i niepaństwowymi w odniesieniu do pomocy dla Syryjczyków. W proponowanie i rozwijanie nowych polityk na poziomie lokalnym i krajowym zaangażowane są tureckie, syryjskie i międzynarodowe organizacje pozarządowe, jak również agencje ONZ, takie jak UNHCR i UNICEF. Na poziomie lokalnym wdrażane są kreatywne pomysły – niejednokrotnie milcząco zatwierdzane przez decydentów wyższego szczebla. Jednakże gdy władze krajowe chcą wprowadzić jednakowe rozwiązania we wszystkich regionach, są w tego rodzaju działaniach skuteczne²¹.

Tureckie stanowisko wobec syryjskiego kryzysu uchodźczego różni się od podejścia pozostałych państw sąsiadujących z Syrią w jednym zasadniczym punkcie: rząd utrzymuje ścisłą kontrolę nad wszystkimi aspektami dostarczania pomocy dla Syryjczyków. Zezwala ONZ i organizacjom pozarządowym na odgrywanie bardziej znaczącej roli tylko na własnych warunkach. Przykładowo, mimo iż UNHCR realizował już ważne projekty w Turcji jako partner rządu, jego zaangażowanie w zarządzanie migracją syryjską pozostaje ograniczone. Tego rodzaju stanowisko widać w szczególności w sferze zarządzania obozami dla uchodźców,

²⁰ K. Kirşci, E. Ferris, *op. cit.*

²¹ S. Hoffmann, S. Samuk, *op. cit.*

które są przestrzeniami kontrolowanymi przez państwo. Pozostają pod generalnym zarządzeniem AFAD i tureckiego Czerwonego Półksiężycy i początkowo tylko jedna NGO – turecki IHH – uzyskała pozwolenie na pracę w obozach. Generalnie dostęp do nich pozostaje ograniczony. Po pierwsze, jest to spowodowane faktem, że w porównaniu z innymi państwami goszczącymi syryjskich uchodźców, Turcja dysponuje bardzo skutecznymi krajowymi agencjami zarządzania kryzysowego oraz sprawnymi organizacjami trzeciego sektora. Po drugie, syryjska imigracja jest postrzegana jako newralgiczny element regionalnej i międzynarodowej polityki – zbyt ważny dla rządu tureckiego, by miał zrezygnować z niego na rzecz potężnej, międzynarodowej organizacji, jaką jest UNHCR.

Ogólnie rzecz biorąc, realizację tureckiej polityki wobec syryjskich uchodźców można scharakteryzować jako połączenie skalibrowanego centralnego zarządzania kryzysowego o charakterze polityczno-prawnym oraz nieplanowego, elastycznego pragmatyzmu na szczeblu lokalnym i regionalnym. Jej kształt powstaje pod wpływem dwóch nierozłącznych czynników: praktycznego wysiłku na rzecz przezwyciężenia kryzysu i chęci tworzenia strategii polityki migracyjnej, przy czym często ten drugi podąża za faktami kreowanymi przez pierwszy.

Sytuacja długoterminowa i jej skutki

Tak jak początkowe gościnne przyjęcie uchodźców syryjskich przez Turcję zyskało sobie powszechne uznanie międzynarodowe, tak zarządzanie tą grupą – zwłaszcza w sytuacji bezprecedensowego wzrostu jej liczebności – nie odbywa się bez problemów. Administracja turecka zaczęła uświadamiać sobie, że obecność uchodźców stała się „sytuacją długoterminową” w pierwszych miesiącach 2015 r. W marcu 2015 r. populacja syryjskich uchodźców w Turcji wynosiła ponad 1,7 mln osób – trzykrotnie więcej niż w grudniu 2013 r.²² Pojawiły się wówczas poważne trudności, dotyczące – obok wspomnianego zjawiska nietolerancji ze strony tureckich obywateli – dostępu uchodźców do usług gwarantowanych w ramach okólnika o „tymczasowej ochronie”²³.

W teorii system ochrony tymczasowej umożliwia dostęp do nieograniczonej bezpłatnej opieki zdrowotnej i edukacji poprzez włączenie się w system publiczny lub zapisanie się do jednego z 400 Tymczasowych Centrów Edukacji (Temporary Education Centers, TEC). Syryjczycy mogą także podpisywać umowy na dostawę usług (energia elektryczna, woda, gaz oraz telewizja, komunikacja mobilna itp.). Niemniej jednak w praktyce migranci i uchodźcy napotykają bariery

²² Latem 2015 r. fala uchodźców z Turcji do Europy osiągnęła najwyższy poziom. UE rozpoczęła współpracę z Turcją, aby kontrolować i ograniczyć migrację – strony uzgodniły w listopadzie 2015 r. „Wspólny plan działania”, a w marcu 2016 r. podpisały porozumienie w sprawie regulacji migracji.

²³ K. Kirşci, E. Ferris, *op. cit.*

w dostępie do systemu oświaty, usług zdrowotnych i wynajmu mieszkań, nawet jeśli są zatrudnieni.

Ogólne wskaźniki skolaryzacji i zatrudnienia wśród uchodźców w miastach są bardzo niskie. Około 400 tys. dzieci (43% dzieci wieku szkolnym) nadal nie uczęszcza do żadnej instytucji edukacyjnej. Tylko nieco ponad 10 tys. Syryjczyków otrzymało pozwolenia na pracę (stan na listopad 2016 r.)²⁴. Perspektywy zatrudnienia w najuboższych tureckich prowincjach, nawet na rynku nieformalnym, są bardzo słabe²⁵. Poza tym, uchodźcy są szczególnie zagrożeni ryzykiem ubóstwa (duża ich część żyje w skrajnej biedzie) i wykluczenia społecznego. W ich społeczności nasilają się różnego rodzaju zjawiska patologiczne, w tym praca nieletnich, przemoc wobec dzieci i kobiet, wczesne małżeństwa, poligamia czy eksploatacja przez pracodawców²⁶.

Sytuacji nie poprawia fakt, że przymusowi imigranci pochodzący z Syrii nie są uprawnieni do otrzymania w Turcji statusu uchodźcy w myśl definicji UNHCR. Turcja przyznaje pełne prawa azytowe tylko obywatelom państw europejskich, zgodnie z ograniczeniem geograficznym Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. Mimo obowiązywania ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej z kwietnia 2013 r., utrudnia to poszukującym azylu o nieeuropejskim pochodzeniu legalne pozostanie w Turcji i stymuluje ich do poszukiwania innych miejsc docelowych²⁷.

Turcja nie opracowała długofalowej polityki zarządzania migracją spoza Europy, w tym polityki integracyjnej, aż do czasu ratyfikacji ustawy z kwietnia 2013 r. Dokument ten jako pierwszy zawierał postanowienia dotyczące osób o nieeuropejskim pochodzeniu ubiegających się o azyl. Zawarto tu koncepcję integracji określaną mianem „harmonizacji” – w artykule 96 celowo użyty został termin „harmonizacja” zamiast „integracja”, co odzwierciedla bardzo ostrożne podejście do kwestii integracji syryjskich uchodźców ze społeczeństwem tureckim.

Komplikacje na poziomie krajowego zarządzania wynikają także z powtarzających się przetasowań urzędników odpowiedzialnych za opracowywanie polityki i jej koordynację. Utrudniało to znacząco gromadzenie wiedzy (*know-how*) i tworzenie strategii rozwojowych. Prawie wszystkie instytucje zaangażowane w politykę dotyczącą Syryjczyków miały zbyt małą liczbę urzędników i musiały w szybkim tempie zatrudniać nowych, a zarazem uczyć się odpowiedzialności. DGMM, który otrzymał mandat nie tylko do rejestrowania osób potrzebujących ochrony, ale także do obsługi wszystkich kwestii dotyczących cudzoziemców,

²⁴ International Crisis Group, *Turkey's refugee crisis: the politics of permanence*, „Europe Report”, No. 241, 30.11.2016, https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/241-turkey-s-refugee-crisis-the-politics-of-permanence_0.pdf [dostęp: 30.06.2017].

²⁵ E. Fiddian-Qasmiyeh, *op. cit.*

²⁶ International Crisis Group, *op. cit.*

²⁷ A. İcduygu, D. Şimşek, *op. cit.*

został powołany do życia w 2014 r., początkowo z dziesięcioma pracownikami. Jego personel wzrósł do 3 tysięcy w 2015 r.²⁸

Co więcej, po wybuchu kryzysu humanitarnego w Syrii pomoc kierowana do Syryjczyków w większości była wdrażana w ramach projektów krótkoterminowych, mimo wysiłków podejmowanych przez społeczność międzynarodową na rzecz ułatwienia adaptacji Syryjczyków w społeczeństwie tureckim²⁹. Gdy było już jasne, że nie ma szans na szybkie osiągnięcie pokoju, podejście krótkoterminowe stało się nieadekwatne do wymagań rzeczywistości.

Chaotyczna polityka państwa, szybkie tempo opracowywania rozwiązań, doraźne drobne inicjatywy dające niewielkie efekty, spowolnienie i nieadekwatność zdolności instytucjonalnych stwarzają liczne problemy, szczególnie dla uchodźców przebywających poza obozami. Często nie są oni w stanie skorzystać ze możliwości, jakie daje im status tymczasowej ochrony zapewniony w dokumentach, i czują się izolowani. Są niepewni swojego statusu, nie wiedzą, w jaki sposób uzyskać informacje, twierdzą, że procedury rejestracji i dostępu do usług różnią się w zależności od miejsca i zmieniają się w czasie. Wszystko to pozostawia uchodźców samym sobie. Podsumowaniem owego – rzecz by można, konwulsyjnego – podejścia i trudności rządu w określeniu strategii stanowi pojęcie „tymczasowej trwałości” (tur. *geçici kalıcılık*), ogłoszone przez doradcę ówczesnego premiera Ahmeta Davutoğlu w grudniu 2015 r.³⁰

W kierunku integracji społecznej?

W 2016 r. pojawiły się jednak konceptualne i instytucjonalne zmiany zmierzające do permanentnego i zrównoważonego integrowania Syryjczyków. Po prawie pięciu latach ich obecności w Turcji, w styczniu 2016 r. Rozporządzenie w sprawie pozwoleń na pracę dla cudzoziemców w ramach tymczasowej ochrony, wydane przez Ministerstwo Pracy i Zabezpieczeń Społecznych sformalizowało warunki ich zatrudnienia i zapewnienia im lepszego dostępu do rynku pracy. Zgodnie z rozporządzeniem uchodźcy syryjscy mogą aplikować w Ministerstwie Pracy o zezwolenie na pracę w ciągu sześciu miesięcy po zarejestrowaniu ich statusu „tymczasowej ochrony”. Wnioski mogą być składane online w imieniu pracowników przez ich pracodawcę. W przypadku gdy dana osoba ma zamiar pracować na własną rękę, może złożyć wniosek sama. Warto zwrócić uwagę na dwa ważne aspekty

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ W projektach międzynarodowych, realizowanych m.in. przez agencje ONZ, amerykańskie Biuro ds. Ludności, Uchodźców i Migracji (BPRM), Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO), jak również międzynarodowe organizacje pozarządowe, takie jak Danish Refugee Council (DRC) i Mercy Corps, najpopularniejszym podejściem było ustanawianie centrów społecznych na obszarach z dużą populacją syryjską, zob. International Crisis Group, *op. cit.*

³⁰ *Ibidem*.

tego prawa. Po pierwsze, pracownikom nie można płacić mniej niż wynosi obowiązująca w Turcji płaca minimalna. Po drugie, liczba zatrudnionych uchodźców nie może przekroczyć 10% całkowitej liczby obywateli tureckich zatrudnionych w danym miejscu pracy.

W lipcu 2016 r. przyjęto Ustawę w sprawie międzynarodowej siły roboczej (ustawa 6735), skierowaną do wszystkich kategorii migrantów. Zgodnie z przepisami ustawy cudzoziemcy mogą otrzymać zezwolenie na pracę ważne przez rok, z możliwością przedłużenia po złożeniu odnowionego wniosku. Obcokrajowcy, którzy posiadają zezwolenie na pobyt długoterminowy lub pozwolenia na pracę przez co najmniej osiem lat, mają prawo ubiegać się o uzyskanie bezterminowego pozwolenia na pracę. Z kolei osoby z bezterminowym pozwoleniem będą posiadały te same prawa co obywatele tureccy – z wyjątkiem prawa do głosowania, kandydowania w wyborach lub służby publicznej, a także zobowiązań wynikających z tytułu służby wojskowej.

Najważniejszym aspektem tej nowej ustawy jest jej cel: przyciągnięcie na turecki rynek pracy wysoko wykwalifikowanych pracowników. W przeciwieństwie do poprzednich przepisów, prawo to stosuje selektywną politykę w zakresie kwalifikacji imigrantów – wprowadza system kart³¹. W procesie przyznawania tzw. turkusowej karty brane są pod uwagę cechy personalne obcokrajowca, takie jak poziom wykształcenia i doświadczenie zawodowe, wkład w rozwój nauki i technologii oraz działania i inwestycje, które mają pozytywny wpływ na turecką gospodarkę i zatrudnienie. System kart oznacza, że ustawa jest narzędziem służącym zarówno do zarządzania migracją, jak i utrzymywania tureckiego rynku pracy w dobrej kondycji³².

Obok zmian w prawodawstwie, uznanie przez Turcję faktu, że obecność Syryjczyków może stać się długoterminowym lub trwałym osadnictwem, zostało ogłoszone przez prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğana. Na początku lipca 2016 r., niedługo przed nieudanym puczem wojskowym, turecki prezydent zadeklarował możliwość przyznania Syryjczykom tureckiego obywatelstwa³³. Przedstawiciel rządu dookreślił później, że początkowo uzyska je około 300 tys. Syryjczyków z rodzinami, co w sumie da liczbę prawie miliona osób. Zasady kwalifikacji nie zostały do tej pory szczegółowo określone, ale samo podniesienie przez prezydenta Turcji kwestii obywatelstwa jest kolejnym ważnym krokiem w kierunku integracji. Retoryka Erdoğana stanowi zerwanie – przynajmniej w wymiarze dyskursywnym – z polityką nieangażowania się w sytuację syryjskiej populacji, realizowaną od czasu przybycia pierwszych grup Syryjczyków na początku

³¹ S.S. Çizmeci, *New law on the international labor force in Turkey*, „Hurriyet Daily News”, 16.08.2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/Default.aspx?pageID=238&nID=102878&News-CatID=396> [dostęp: 30.06.2017].

³² A. İcduygu, D. Şimşek, *op. cit.*

³³ *Erdogan: Syrian refugees could become Turkish citizens*, 4.07.2016, Al Jazeera, <http://www.aljazeera.com/news/2016/07/erdogan-syrian-refugees-turkish-citizens-160703133739430.html> [dostęp: 30.06.2017].

2011 r. Jakby nie patrzeć, najbardziej wpływowy polityk w kraju zasugerował, że Syryjczycy, którzy nie mają nawet statusu uchodźców w Turcji, mogą ostatecznie uzyskać obywatelstwo³⁴.

Podsumowanie

Państwo tureckie zaczyna obierać kierunek integracyjny, tzn. formalnie uznawać fakt zmian wzorców migracyjnych w swoich granicach i przekształcania się w państwo imigracyjne, w którym pojawia się wyraźna tendencja do osiedlania się coraz większej liczby migrantów i uchodźców. Polityka zarządzania tureckiego rządu obecnością ludności syryjskiej stopniowo ewoluuje z poziomu „gościnności” na poziom „integracji”. W ramach polityki i praktyki włączania imigrantów do środowiska społecznego, w ciągu ostatnich lat Turcja przyjęła przepisy mające na celu stworzenie atrakcyjnego środowiska gospodarczego i ułatwienie syryjskim pracownikom i przedsiębiorcom procesu składania wniosków o pozwolenie na pracę³⁵. Długoterminowa integracja – obejmująca nie tylko kwestię podejmowania przez Syryjczyków pracy, ale także uczęszczania do szkół większej liczby syryjskich dzieci i zapewnienia im odpowiedniego standardu życia w Turcji – jest jednak zadaniem znacznie trudniejszym. Ewolucja tego procesu zależy od wielu czynników i wiąże się z trudnymi kwestiami politycznymi.

Nie mając wiedzy na temat rozwoju wypadków, przy wielu niewiadomych dotyczących zakończenia wojny, sytuacji powojennej, ewentualnej chęci powrotu uchodźców do Syrii i turecko-europejskich stosunków politycznych i gospodarczych, Turcja nie formułowała odpowiedniej, długoterminowej polityki dla Syryjczyków³⁶. Dodatkowo, ostatnie procesy i wydarzenia w kraju, jak nieudany pucz wojskowy z 15 lipca 2016 r., bezprecedensowa konsolidacja władzy przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) i wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta, wznowienie konfliktu z Partią Pracujących Kurdystanu (PKK), napięcia w stosunkach z Unią Europejską, a przy tym brak konstruktywnego dialogu z opozycją i budowania konsensusu narodowego w sprawie integracji Syryjczyków sprawiają, że zarządzanie kryzysem staje się jeszcze trudniejsze. Pokazuje to negatywny odzew Turków na wspomnianą ubiegłoroczną deklarację naturalizacji uchodźców. Spotkała się ona z niezadowoleniem całego spektrum politycznego, a według ogólnokrajowego sondażu przeprowadzonego w marcu 2016 r., przeciwnych naturalizacji Syryjczyków jest prawie 83% obywateli tureckich³⁷. Oponenti obecnej władzy zarzucają jej, że dąży do ustanowienia wdzięcznej, podległej i lojalnej wo-

³⁴ T. Kaymaz, O. Kadkoy, *Syrians in Turkey – the economics of integration*, Al-Sharq, 6.09.2016, <http://www.sharqforum.org/2016/09/06/syrians-in-turkey-the-economics-of-integration> [dostęp: 30.06.2017].

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ International Crisis Group, *op. cit.*

³⁷ T. Kaymaz, O. Kadkoy, *op. cit.*

bec siebie społeczności syryjskiej, zwłaszcza tam, gdzie tradycyjnie rozwijały się ruchy opozycyjne (np. na kurdyjskich obszarach na południowym wschodzie i na uniwersytetach, gdzie „lojalni” syryjscy profesorowie mogliby zastąpić krytyczny turecki personel)³⁸.

Wydaje się, że rząd AKP stoi dziś przed dużym wyzwaniem wewnętrznym i niejako wbrew realizowanemu przez siebie antydemokratycznemu programowi politycznemu, w pewnym sensie wpisuje się w politykę integracji uchodźców rekomendowaną przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zdaniem tej organizacji – przedstawionym w raporcie na temat migracji opublikowanym w czerwcu 2017 r. – szczyt bezprecedensowego napływu uchodźców już minął – był obserwowany od końca 2015 do początków 2016 r. Teraz priorytetem jest ich integracja, a więc koncentracja na sposobach udzielania im pomocy w osiedlaniu się i funkcjonowaniu na rynku pracy w nowych krajach. W raporcie zwrócono także uwagę na fakt, że proces ten stanowi wyzwanie na poziomie międzynarodowym i krajowym – w społeczeństwach krajów przyjmujących – i że muszą w nim brać udział zarówno władze, jak i organizacje pozarządowe, pracodawcy i związki zawodowe, „a także społeczeństwo obywatelskie w szerokim znaczeniu”³⁹. Pozostaje pytanie, czy potencjalna wartość ekonomiczna, możliwość skorzystania z kwalifikacji przedstawicieli syryjskiej populacji i retoryka sugerująca przejście od ram politycznych „Turcji goszczącej Syryjczyków” do stanowiska, że „Syryjczycy zarabiają na swoje utrzymanie” to argumenty wystarczająco przekonujące i przemawiające na rzecz integracji uchodźców. Otwarta pozostaje także kwestia spełnienia warunku współpracy w tym zakresie władz krajowych z szeroko pojętym społeczeństwem obywatelskim.

Policy of Managing the Refugee Crisis in Turkey

Syrian domestic war has created an unprecedented situation in Turkey. Since 2011 more than three million refugees have appeared inside its borders making it the country with the largest refugee population in the world. In addition, this number constitutes over 3.5% of the total population of the country, estimated at 80 million people. Managing such a large refugee community is not an easy matter, even for a state with efficient administration and large economic opportunities. The paper shows the evolution of Turkish crisis management policy towards their presence from the level of hospitality to social integration of them, together with a vague declaration of their naturalization. The ongoing, barely known process presented here is particularly interesting in the context of the complex political situation in Turkey generated by the ruling party, the Justice and Development Party (AKP) and its leader president Recep Tayyip Erdoğan.

Key words: Syrian refugees, Turkey, migration policy, crisis management, social integration of refugees, AKP, Recep Tayyip Erdoğan

³⁸ S. Hoffmann, S. Samuk, *op. cit.*

³⁹ OECD, *International migration outlook 2017*, Paris 2017, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2017_migr_outlook-2017-en#page4 [dostęp: 30.06.2017].

Polityka zarządzania kryzysem uchodźczym w Turcji

Wojna domowa w Syrii doprowadziła do powstania bezprecedensowej sytuacji w Turcji. Od 2011 r. w jej granicach pojawiły się ponad trzy miliony uchodźców, co czyni ją państwem o największej liczbie uchodźców na świecie. Liczba ta stanowi ponad 3,5% ogółu ludności kraju, szacowanej na 80 mln osób. Zarządzanie tak dużą społecznością uchodźców nie jest sprawą łatwą, nawet dla państwa dysponującego sprawną administracją i dużymi możliwościami ekonomicznymi. Artykuł ukazuje ewolucję tureckiej polityki zarządzania kryzysowego wobec społeczności uchodźców syryjskich od poziomu gościnności do ich społecznej integracji, łącznie z niejasną deklaracją ich naturalizacji. Przedstawiony tutaj toczący się i mało znany proces jest szczególnie interesujący w kontekście złożonej sytuacji politycznej w Turcji kreowanej przez rządzącą Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) i jej przewodniczącego, prezydenta Recepty Tayyipa Erdoğana.

Słowa kluczowe: uchodźcy syryjscy, Turcja, polityka migracyjna, zarządzanie kryzysem, społeczna integracja uchodźców, Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), Recep Tayyip Erdoğan